

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES TRAITÉS FÉDÉRAUX ET LA LÉGISLATION DES ÉTATS AUX ÉTATS-UNIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 17 Juin 1915, à 3 heures du soir

PAR

Lindell T. Bates

PH.B., LL.M., J.D.

AVOCAT AU BARREAU DE NEW-YORK ET DES ÉTATS-UNIS

Président : M. CHAVEGRIN, *professeur.*
Suffragants { MM. LARNAUDE, *professeur.*
 JOSEPH BARTHÉLEMY, *agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (3^e ARR^t)

1915

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES TRAITÉS FÉDÉRAUX ET LA LÉGISLATION DES ÉTATS AUX ÉTATS-UNIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 17 Juin 1915, à 3 heures du soir

PAR

Lindell T. Bates

PH.B., LL.M., J.D.

AVOCAT AU BARREAU DE NEW-YORK ET DES ÉTATS-UNIS



Président : M. CHAVEGRIN, *professeur.*
Suffragants { MM. LARNAUDE, *professeur.*
JOSEPH BARTHÉLEMY, *agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20. RUE SOUFFLOT (5^e ARR^t)

—
1915



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552826_0070

PRÉFACE

Les questions de droit soulevées aux Etats-Unis par le conflit juridique entre les traités fédéraux et la législation des Etats, sont actuellement d'une importance capitale à cause de l'influence considérable des solutions sur l'amitié des nations et sur l'harmonie intérieure de l'Union. Il suffit de rappeler à cet égard la situation délicate et encore existante de la diplomatie américaine et l'agitation populaire produite dans tous les Etats de l'Ouest par la lutte politique et juridique en Californie entre la puissance contractante nationale et la puissance législative locale concernant les droits des Japonais. Le sujet de la thèse rentre à la fois dans le domaine du droit international public et dans celui du droit constitutionnel américain, mais il intéresse plus particulièrement ce dernier, car le conflit est au fond d'ordre interne et il n'est que la capacité et la responsabilité fédérale d'assurer une solution satisfaisante qui intéresse le droit des gens. Cet ouvrage est donc une étude de droit constitutionnel, et il n'y est fait allusion au droit international que d'une manière incidente.

Les sources principales des renseignements utilisés sont les recueils divers d'arrêts, les archives diplomatiques fédé-

rales, les ouvrages sur le « Treaty Power », c'est-à-dire la « Puissance Contractante » fédérale, de Butler et de Devlin, les digestes de droit international public de Moore et de Wharton, et les commentaires sur le droit constitutionnel américain, de Story, de Cooley, de Tucker, de Pomeroy et de Wheaton. Les recueils des traités de Martens et de De Clercq ont été consultés pour les traités dont un original était rédigé dans la langue française et aussi pour ceux dont la traduction en français était suffisamment conforme à l'original. Les citations de traités non répertoriés dans le Martens et ceux dont la traduction française a paru trop libre ont été traduites par l'auteur (1).

Le lecteur éprouvera peut-être quelque difficulté à saisir la signification précise de certains mots anglais, la nature de quelques actes de procédure et les attributions des tribunaux. L'auteur a évité, autant que possible, l'emploi des mots techniques anglais en les remplaçant par des périphrases. Mais il est néanmoins indispensable de fournir quelques courtes et nécessairement incomplètes notions sur ces matières. Les mots « *bill of attainder* » signifient une proposition de loi déclarant, sans procès, un particulier coupable de trahison. « *Ex post facto law* » désigne certaines lois rétroactives, telles que celles modifiant la peine d'une offense dans un sens défavorable à l'inculpé, ou déclarant offenses des actes qui étaient considérés comme innocents quand ils ont été commis, ou encore quelques lois hostiles aux droits acquis. Le « *Writ of Habeas Corpus* » est un jugement provisoire accordé toujours sur requête gracieuse ordonnant la comparution devant le juge d'une personne prétendue privée de sa liberté. A l'audience, qui est

1. La traduction a été certifiée conforme à l'original par M. René Bastian, traducteur-juré près le Tribunal de la Seine.

contentieuse, le prisonnier est ou libéré ou mandé de nouveau auprès des personnes autorisées à le détenir. Le « *Writ of Injunction* » est un jugement prohibant l'accomplissement d'un acte. Le « *mandatory Writ of Injunction* » est un jugement qui ordonne implicitement l'accomplissement d'un acte en prohibant de ne pas le faire. Le « *Writ of Mandamus* » est un jugement ordonnant l'accomplissement d'un devoir de nature purement ministérielle. Ce « *Writ* » n'est accordé que dans certains cas assez rares, et le « *mandatory Writ of Injunction* » est employé quand les tribunaux ne sont pas compétents pour l'accorder. Le « *Writ of Prohibition* » est un jugement adressé par un tribunal supérieur à un tribunal inférieur, ou à un corps administratif ayant des fonctions judiciaires et soumis à la hiérarchie judiciaire, interdisant certains actes. Le « *Writ of Certiorari* » est un jugement d'évocation adressé par un tribunal supérieur à un tribunal inférieur ou à un corps administratif ayant des fonctions judiciaires et soumis à la hiérarchie judiciaire. Le « *Writ of Quo Warranto* » est un jugement déterminant la validité de la possession, par un particulier, d'une fonction publique. Les remèdes équitables, les « *Writs* », ne sont accordés, même quand les circonstances donnent compétence au tribunal, que lorsque le remède du « *Common Law* » est inefficace.

Paris, le 20 mars 1915.

LINDELL T. BATES.

784, Fifth Avenue.

New-York City. Etats-Unis.

PLAN DE L'OUVRAGE

- SECTION I. — Les traités et la législation des Etats sous la Confédération ; 1781-1789.
- II. — Le Gouvernement Fédéral et les Etats sous la Constitution ; 1789 à nos jours.
- III. — Les accords internationaux des Etats-Unis.
- IV. — L'interprétation des accords internationaux.
- V. — La nature juridique des accords internationaux.
- VI. — La sanction des accords internationaux.
- VII. — Les traités et la législation des Etats régissant les droits de propriété des étrangers.
- VIII. — Les traités et la législation des Etats établissant des impôts et des taxes.
- IX. — Les traités et la législation des Etats réglant l'administration de la justice.
- X. — Les traités et la législation des Etats édictant des règlements de police, de sûreté et de santé.
- XI. — Les traités et la législation des Etats interdisant l'emploi d'ouvriers étrangers par les entrepreneurs de travaux publics.
- XII. — Les traités et la législation des Etats réglant les Sociétés anonymes.
- XIII. — Les traités et la législation des Etats concédant aux citoyens seuls des droits dans le domaine public.
- XIV. — Les traités et la législation des Etats exigeant des licences en vue d'exercer certains commerces.

- SECTION XV. — Les traités et la législation des Etats concédant une action en justice à la famille d'un employé dont la mort au cours de son emploi est imputable à la faute de son patron.
- XVI. — Les traités et la législation des Etats appliquant la séparation des races dans les lycées.
- XVII. — Les traités et la législation des Etats sur les marques de fabrique et de commerce.
- XVIII. — Les traités de cession de territoire aux Etats-Unis et la législation des Etats.
- XIX. — Les traités passés avec les tribus indiennes et la législation des Etats.
- XX. — Les accords internationaux non soumis au Sénat et la législation des Etats.
-

SECTION I

Les traités et la législation des Etats sous la Confédération. 1781-1789.

Les treize anciennes colonies de la Grande-Bretagne en Amérique, ayant acquis en 1776 leur indépendance de la Métropole, sentirent peu après la nécessité, afin de garantir leurs intérêts communs, de transformer l'alliance de fait des Etats en union conventionnelle. Le Congrès Continental qui, appelé au début de la révolution pour délibérer sur l'attitude que devaient tenir les colonies à l'égard des mesures de rigueur par lesquelles l'Angleterre voulait les obliger à se soumettre au système colonial mercantiliste et au contrôle gouvernemental impérieux des autorités britanniques, s'était érigé en gouvernement central, prit l'initiative de la réforme. Les Etats ratifièrent le projet de traité soumis à leur approbation par le Congrès et l'Union sous les Articles de Confédération entra en existence.

Le système gouvernemental continuait presque comme auparavant, mais avec cette différence que la compétence du gouvernement central, au lieu d'être indéterminée comme jadis, était rigoureusement délimitée. Ce gouvernement central d'assemblée, ainsi établi en permanence, différait nettement du système gouvernemental des Etats

qui obéissaient à la conception de la séparation des pouvoirs. Le Congrès possédait à la fois des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires. Mais il n'y avait en dehors de la chambre même, comme personnes dépendant du gouvernement central, que des Secrétaires à portefeuille, responsables devant le Congrès, le personnel des ministères et quelques fonctionnaires et militaires. Les attributions exécutives du Congrès consistaient dans des pouvoirs administratifs, diplomatiques, contractuels et militaires. L'article IX du traité de Confédération était conçu dans les termes suivants :

« Les Etats-Unis assemblés en Congrès auront seuls et exclusivement le droit et le pouvoir... d'envoyer des Ambassadeurs et d'en recevoir, de conclure des traités et des alliances ; mais ils ne pourront conclure aucun traité de commerce qui empêche la puissance législative des Etats respectifs de mettre sur les étrangers tels impôts ou droits auxquels le peuple du pays sera sujet, ni de défendre l'exportation ou l'importation de telle espèce de marchandises ou de denrées que ce soit » (1).

Ce pouvoir était rendu exclusif par l'article VI.

« Aucun Etat en particulier ne pourra envoyer ni recevoir des Ambassades, entamer des négociations, contracter des engagements, former des alliances, ni conclure des traités avec aucun Roi, Prince ou Etat quelconque, sans le consentement des Etats-Unis assemblés en Congrès ».

Pour ratifier un traité il fallait obtenir dans le Congrès le vote de neuf des treize Etats. Mais en dehors de ces restrictions la compétence contractuelle fédérale était très étendue et plusieurs traités furent conclus, notamment

1. Laroche foucauld-Liancourt, *Les Constitutions de l'Amérique*, p. 440.

avec la Prusse, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, la Suède et la France. Les pouvoirs militaires et administratifs du Congrès étaient, au contraire, très restreints, car le recrutement de l'armée se faisait par réquisitions sur les Etats, l'emploi de la contrainte contre un Etat récalcitrant était, sinon illégal, du moins impraticable et même l'exécution des lois fédérales était assurée par les fonctionnaires des Etats. Le Congrès était investi, en outre, d'une compétence législative et judiciaire très limitée. Les pouvoirs judiciaires du Congrès consistaient dans la faculté d'établir des tribunaux des prises et de statuer lui-même, en appel, sur les litiges, qui pourraient lui être soumis, intéressant deux ou plusieurs Etats. L'inexistence d'une magistrature fédérale était l'un des plus graves défauts du gouvernement établi par les Articles de Confédération (1). L'absence de tribunaux fédéraux et du droit d'employer la force réduisait les mesures de sanction à la faculté de solliciter les Etats d'obéir aux lois et traités du Congrès. Curtis déclare qu'en droit le Congrès était autorisé « d'arrêter des décrets ordonnant l'exécution par ses agents propres, de toutes les mesures essentielles à la sûreté nationale. Pourtant le droit n'était jamais exercé, en partie, pour la raison que les Etats ne voulaient pas les exécuter, mais principalement parce qu'il n'existait aucun service administratif fédéral pour représenter le pouvoir continental et faire exécuter ses décrets » (2). Restaient aux Etats donc tous les pouvoirs gouvernementaux non délégués au Congrès dont l'exercice ne leur avait expressément pas été retiré par les Articles de Confédération.

1. *The Federalist*, n. XXII.

2. Curtis, *Constitutional History of the United States*, t. I, p. 79-80.

Toutes les nations avec lesquelles les Etats-Unis avaient fait des traités pendant la période confédérative eurent, selon Madison, l'occasion de se plaindre à cause des violations (1). Le Traité de commerce de 1778 avec la France fut observé plus que les autres à raison d'un sentiment passager de gratitude pour les services rendus à l'indépendance nationale. Mais il en fut autrement quant aux traités avec les autres puissances. Par exemple, une loi de Virginie, selon l'interprétation de Jay de l'accord, violait la clause de la nation la plus favorisée du Traité de 1782 avec les Pays-Bas. Sur la plainte du gouvernement néerlandais le Congrès conseilla à l'Etat de rapporter la loi (2). C'est surtout à l'égard du Traité de Paix de 1783 avec la Grande-Bretagne que le conflit entre traité et législation locale se présenta.

L'hostilité entre les révoltés et les loyalistes amena les Etats, au cours de la Révolution, à prendre des mesures rigoureuses contre les partisans de la Grande-Bretagne, et comme ceux-ci étaient très nombreux, peut-être même en majorité, leur situation devint déplorable. Non seulement beaucoup de loyalistes devinrent aubains, mais on confisqua leurs propriétés, et on les frappa ou de mort civile ou de déchéance de certains droits civils et politiques. L'Etat de New-York, en 1783, vota une loi, le « *Trespass Act* », qui concédait une action en justice en faveur des propriétaires dépossédés au cours de l'occupation anglaise, pour le paiement de loyers et fermages contre ceux qui avaient détenu leurs propriétés pendant cette période révolutionnaire et qui déclarait d'aucune valeur comme moyen de défense un ordre militaire ou la contrainte. La Vir-

1. Madison, *Madison Papers*, t. II, p. 896.

2. *Secret Journal of Congress*, t. IV, p. 410, 413.

ginie prohiba le recouvrement de dettes par les créanciers anglais. Plusieurs Etats permirent aux citoyens débiteurs de créanciers anglais de se libérer de leur obligation en versant le montant de la dette à l'Etat. La Caroline Méridionale autorisa le paiement des dettes en propriété foncière au lieu du paiement en argent. La Pensylvanie suspendit la force exécutoire des jugements rendus en faveur des créanciers anglais. L'Etat de New-York prohiba aux créanciers qui demeuraient dans les lignes militaires anglaises le recouvrement des dettes.

La Grande-Bretagne, en raison de cette situation, émit le vœu que le traité de paix restaurât la propriété confisquée et garantît les droits des Anglais et des loyalistes américains. Les Etats-Unis, de leur côté, ne voulurent pas restaurer la propriété déjà confisquées. On transigea alors. Les Etats-Unis promirent de recommander aux Etats la restauration des biens confisqués, et quant aux biens non encore confisqués, à la sécurité personnelle et aux dettes, les Articles 4, 5 et 6 du Traité de paix de 1783 furent conclus pour protéger les droits des loyalistes et des Anglais. Les articles sont ainsi conçus :

Article 4. — « Il est convenu que les créanciers des deux côtés ne trouveront aucun obstacle légal au recouvrement de la pleine valeur en monnaie sterling de toutes les dettes véritables et de bonne foi contractées antérieurement ».

Article 5. — « Et il est convenu que toutes personnes qui ont un intérêt dans la propriété réelle confisquée, soit à raison de dettes, donations pour cause de mariage, ou autrement, ne trouveront aucun obstacle légal à la revendication de leurs justes droits ».

Article 6. — « Qu'il ne sera fait aucune confiscation future ni aucune poursuite injustifiée à l'encontre d'une personne quelconque à raison du rôle qu'elle aura pu jouer dans la présente guerre, et nulle personne ne doit, pour cette cause, subir une perte ou un

dommage futur quelconque, ni en sa personne, sa liberté ou sa propriété » (1).

Les conditions du Traité rentraient bien dans la compétence fédérale, l'approbation des neuf Etats à la ratification fut accordée, et l'accord dûment promulgué. Aucune formalité pour rendre obligatoire l'accord au pays entier ne fut omise par le Congrès. Il y eut néanmoins de la part des Etats de graves doutes sur la force obligatoire du Traité à leur égard. Afin d'en assurer le respect fidèle, la Virginie et la Caroline Septentrionale adoptèrent des lois le déclarant la loi suprême sur leur territoire (2). Quant aux autres Etats, ils se sentaient liés moralement plutôt que légalement. Ils observaient les traités quand bon leur semblait. Story a très justement dit des traités que « Ceux-ci étaient considérés par les Etats non comme des lois, mais comme des réquisitions d'obligation d'ordre purement moral et dépendant pour leur exécution de la bonne volonté des Etats » (3). C'est ainsi que New-York, en 1784, déclara coupables de complicité à la trahison et déchus des droits politiques les citoyens ayant été fidèles au roi au cours de la révolution. L'Etat de Massachusetts, la même année, suspendit l'exécution des jugements rendus en faveur des Anglais accordant intérêts sur les dettes pour la période de la guerre jusqu'à ce que le Congrès interprêtât le Traité et déclarât l'intérêt recevable (4). La question du conflit entre

1. Traité de 1783 avec la Grande-Bretagne, *United States Treaties*, 1904, p. 292.

2. Elliotts Debates, t. IV, p. 119, 120 ; Butler, *The Treaty Making Power of the United States*, t. I, p. 264, note 1 ; Chase, C. J. dans l'arrêt Ware-Hylton, 3 Dallas 199 (1796).

3. Story, *Commentaries on the Constitution*, t. I, § 216.

4. Pour la liste complète des lois violatives du Traité de paix

traité et législation locale se posa donc, à la fois à l'égard des lois des Etats votées antérieurement au Traité de paix et à l'égard de celles édictées après sa ratification en 1783.

Les solutions juridiques ne se firent pas attendre. Pour la seule ville de New-York, il fallut établir un rôle spécial pour les actions en justice concernant les loyers et fermages intentées en vertu de la loi de 1783. Dans tous les Etats, presque simultanément, les tribunaux eurent à se prononcer sur les droits respectifs des plaideurs. Le conflit était si sérieux pour les partisans d'un gouvernement central fort qu'Alexandre Hamilton le célèbre homme d'Etat, plaida lui-même la cause peu populaire du riche propriétaire anglais Waddington assigné devant le « *Mayors Court* » de la ville de New-York, au sujet de loyers, par la citoyenne Rutgers, ruinée par les méfaits anglais. Pourtant, la cause du défendeur était la cause nationale, car l'unique moyen de défense était la supériorité légale d'un droit résultant d'un traité à un droit fondé sur une loi d'Etat. Pour le demandeur, on invoqua le moyen que la loi de l'Etat fixait les droits respectifs jusqu'à ce que l'Etat mît le Traité en vigueur dans sa juridiction. L'argument du défendeur, au contraire, soutenait que les Articles de Confédération ne prévoyaient la nécessité de l'accomplissement d'aucun acte par les Etats, pour rendre un traité obligatoire dans leur juridiction. Le traité suspendait, donc, *ex proprio vigore* toute loi incompatible avec ses conditions. L'Article VI du Traité, qui prohibait les pertes futures, suspendait alors la loi de 1783 de New-York, qui infligeait décidément une perte financière sérieuse à raison du rôle joué au cours de la guerre. Le

édictées avant et après 1783, voir le rapport de Jay, Secrétaire des Affaires Etrangères, au Congrès en 1787. *Secret Journal of Congress*, t. IV, p. 185-287.

Traité fut proclamé par le tribunal la loi suprême et, par suite, jugement fut rendu au profit du défendeur (1). L'indignation populaire dans l'Etat fut grande et le corps législatif de New-York déclara la décision de son tribunal subversive du droit et de l'ordre public et recommanda la nomination comme magistrats d'individus qui se gouverneraient par la loi du pays telle qu'on la connaissait (2). Le conflit se présenta aussi en 1786 devant les tribunaux de Pensylvanie ; mais sous un autre jour. Un loyaliste, Gordon, avait été reconnu coupable de trahison, avant le Traité de paix et en conformité avec les lois de l'Etat. De retour dans l'Etat après la paix, le Procureur le poursuivit devant la Cour Suprême de Pensylvanie pour faire prononcer contre lui la peine de mort civile ; ce qui entraînait la confiscation des biens au profit de l'Etat. La Cour suivit la jurisprudence de l'arrêt Rutgers-Waddington et, vu l'Article VI du Traité, refusa de prononcer la peine (3). Toutefois, malgré le bien fondé juridique de cette jurisprudence, dans la plupart des Etats de l'union non seulement la propriété confisquée ne fut pas restituée, comme l'avait recommandé le Congrès, mais de tous les côtés des obstacles continuèrent à empêcher le recouvrement des dettes et la revendication des propriétés. Les lois antérieures du Traité, comme celles édictées postérieurement, furent, sous un prétexte ou un autre, reconnues supérieures à l'accord national.

La diplomatie fut saisie du problème lorsque le Ministre des Etats-Unis auprès de la Cour de Saint-James, M. Adams,

1. Mc Masters, *History of the People of the United States*, t. I, p. 125.

2. Lodge, *Life of Hamilton*, t. II, p. 244.

3. Respublica-Gordon, 1 Dallas 233 (1786).

insista en 1786, dans un mémoire présenté au Ministre des Affaires Etrangères de la Grande-Bretagne, que l'Angleterre évacuât, en conformité avec le Traité, les places fortes de la frontière occidentale américaine. La Grande-Bretagne répondit qu'elle était prête à respecter le Traité du moment que les Etats-Unis en feraient de même. Cette réponse mit le Congrès dans une impasse. Jay, Secrétaire des Affaires Etrangères, rédigea en 1787 un rapport sur la situation et, adoptant son conseil, le Congrès vota une résolution dont la première partie est ainsi conçue :

« Arrêté : Que les corps législatifs des Etats respectifs ne peuvent de droit passer aucun acte ou accomplir aucune action en vue d'interpréter, d'expliquer ou de déterminer le sens des traités nationaux, ni d'aucune partie ou clause des mêmes, ni afin de restreindre, omettre, entraver, retarder ou contrecarrer en aucune façon l'opération et l'exécution des mêmes, vu que ceux-ci conclus, ratifiés et promulgués selon la constitution, deviennent en vertu de la Confédération une partie du droit du pays, et non seulement sont indépendants de la volonté et du pouvoir de tels corps législatifs, mais sont en plus obligatoires à leur égard » (1).

La seconde partie de la résolution invita les Etats à conformer leurs lois au Traité. Le Secrétaire du Congrès envoya une expédition de cette résolution aux Etats avec la prière de rapporter les lois qui étaient en contradiction avec le Traité. Le Congrès était réduit à supplier les Etats de respecter le Traité et d'y conformer leurs lois ; une position, vu la hardiesse de la première partie de la résolution, quelque peu inconsistante et humiliante. Le but visé par l'invitation de rapporter les lois était d'éviter une discussion sur la force obligatoire du Traité. En effet, si le Congrès avait pris une attitude plus arbitraire, l'union se serait sans

1. *Journals of Congress*. Edition de 1801, t. XII, p. 24.

doute dissoute. Cette prière n'eut aucun résultat appréciable.

En 1787, la Grande-Bretagne à son tour déposa une plainte au Congrès au sujet de l'assignation d'un sujet anglais pour une violation de propriété par intrusion commise pendant la révolution. Le Secrétaire des Affaires Etrangères répondit que la magistrature était l'organe principal sanctionnateur des traités et que l'administration active fédérale ne pouvait être appelée à sanctionner les droits accordés par le Traité avant que les tribunaux eussent statué sur l'affaire et méconnu le droit garanti (1).

Le conflit entre les traités fédéraux et la législation des Etats ne reçut sous le régime de la Confédération aucune solution juridique satisfaisante, et à l'égard du Traité de Paix avec la Grande-Bretagne les Etats-Unis se virent obligés conformément au Traité de 1794, de donner une compensation aux sujets anglais pour les dommages devenus, après un si long laps de temps, irréparables et pour la perte de certains droits.

1. M. S. *American Letters*, t. III, Note de Jay, Secrétaire des Affaires Etrangères à Sir John Temple, Ministre de la Grande-Bretagne, 1787.

SECTION II

Le Gouvernement Fédéral et les Etats sous la Constitution, 1789 à nos jours.

Huit années de gouvernement sous les Articles de Confédération suffirent à amener le gouvernement central à un état d'impuissance si marqué que la dissolution imminente de la Confédération se laissait entrevoir. Heureusement la Constitution fut votée et l'union reçut la vigueur qui lui faisait antérieurement défaut.

C'est ainsi que le gouvernement central représentant les Etats-Unis, nation souveraine, jouit en droit international de pouvoirs illimités. « Dans leurs rapports avec tous les autres pays étrangers, les Etats-Unis, déclare Butler, doivent être considérés comme investis de pleins pouvoirs, puisque dans le cas contraire les autres nations se refuseraient et de négocier et de traiter avec eux » (1) : De même l'Union est soumise à la même responsabilité que les autres nations souveraines. Selon Wharton : « La législation interne, vicieuse ou erronée, par laquelle un souverain prétend ne pas pouvoir remplir ses obligations internationales, ne constitue pas une défense opposable à la récla-

1. Butler, *The Treaty Making Power of the United States*, t. I, p. 13.

mation d'un autre souverain à cause de violation du devoir international » (1). « Il est clair d'après cet exposé de la Constitution des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, écrit Phillimore, que le corps fédéral entier est reponsable des actions internationales, pour ainsi dire, de chaque Etat et des particuliers les composant. Par exemple, si le gouvernement de l'une ou l'autre des Carolines cause un préjudice à une nation étrangère, cette nation doit porter sa plainte devant le Gouvernement Fédéral et lui demander justice. La proposition que chaque Etat de l'Union est responsable séparément de sa propre inconduite mais que la tentative de la part d'un pays étranger d'obtenir satisfaction d'un Etat isolé serait opposée par le corps fédéral entier est une thèse tout à fait insoutenable à la fois en logique et en droit. La responsabilité solidaire doit accompagner la protection solidaire » (2).

Le cas le plus frappant parmi les exemples qui démontrent la responsabilité fédérale pour les actes des Etats composant un Etat Fédéral, fut l'arbitrage « Montijo » en 1874 entre les Etats-Unis et la Colombie. Des insurgés dans l'Etat de Panama de la République colombienne saisirent le navire américain « Montijo » et s'en servirent pour les aider dans la révolte. Le Président de l'Etat dans une proclamation d'amnistie prit à la charge de l'Etat les obligations encourues par les révoltés. Les tribunaux locaux refusèrent aux propriétaires du navire l'allocation de dommages-intérêts soit contre l'Etat soit contre les particuliers qui avaient fait emploi du navire. Le motif invoqué paraît avoir été que les propriétaires du navire n'étaient pas entièrement innocents à l'égard de

1. Wharton, *International Law Digest*, t. I, p. 59.

2. Phillimore, *International Law*, t. I, p. 194.

l'insurrection. Les Etats-Unis formulèrent des réclamations par la voie diplomatique et la question fut soumise à l'arbitrage. Les deux arbitres, un Américain et un Colombien, ne purent se mettre d'accord et un surarbitre anglais leur fut adjoint. Celui-ci rendit une décision favorable aux Etats-Unis et accorda une somme en compensation. La Colombie invoqua comme moyen de défense qu'elle n'était pas solidaire de l'obligation encourue par l'Etat. L'arbitre anglais répondit à cet argument de la manière suivante : « Quant au premier point, il ne peut être nié que les traités d'après lesquels la résidence des étrangers en Colombie est autorisée et leurs droits pendant cette résidence déterminés et garantis sont passés avec le gouvernement général et non avec les Etats isolés dont se compose l'Union. Le même usage existe aux Etats-Unis, en Suisse, et dans tous les pays où le système fédéral est adopté. Dans le cas donc de la violation d'une stipulation d'un traité il est clair que le recours doit être cherché auprès de la personne par laquelle l'engagement international a été pris. Il n'y a personne autre à qui la demande peut être adressée. En ce qui concerne les affaires relatives à un traité, les Etats particuliers sont inexistantes, car ils ont cédé une certaine partie déterminée de leur souveraineté inhérente et on ne peut entrer en relations avec eux que par l'entremise de leurs préposés ou de leurs délégués accrédités, le Gouvernement Fédéral ou Central ». Il ajouta par la suite : « Mais il sera sans doute insisté que selon la Constitution de la Colombie il est défendu à l'autorité fédérale d'intervenir dans les perturbations internes des Etats et qu'elle ne peut donc, par ce fait, être tenue responsable des actions qu'elle n'a le pouvoir, selon les lois fondamentales de la République, ni d'empêcher ni de punir. A ceci, le soussigné fera remar-

quer que dans telle situation un traité est supérieur à la Constitution, laquelle doit céder; la législation de la République doit être adaptée au traité, non le traité adapté aux lois. C'est ce qui se passe souvent relativement aux accords entre nations distinctes et indépendantes. Afin de mettre à exécution les clauses d'un traité, des lois spéciales sont nécessaires. Elles sont adoptées *ad hoc*, quoiqu'elles concèdent aux étrangers des privilèges et exemptions dont ne jouissent pas chez eux les sujets ou citoyens de l'un ou de l'autre des pays contractants » (1).

L'observation suivante est faite par Butler sur l'affaire « Montijo » : « Cette décision peut, à quelque moment, dans l'avenir, être employée comme précédent contre l'argument des Etats-Unis qu'ils ne sont pas responsables des violations des stipulations des traités résultant des faits ou de la négligence des Etats composant l'Union » (2). Mais dans les affaires où les Etats-Unis ont insisté sur leur irresponsabilité, comme par exemple à l'égard des « New Orleans Riots » de 1851 et des « Mafia Riots » de 1871, les Etats-Unis insistèrent pour que la responsabilité ni du Gouvernement Fédéral ni celle de l'Etat ne soit engagée à cause de préjudices résultant de violences populaires. Les Etats-Unis ne soutinrent pas la thèse, bien différente, qu'ils n'étaient pas responsables dans le cas où la responsabilité de l'une ou de l'autre autorité gouvernementale était engagée. On admet que les Etats qui composent l'union sont inconnus du droit international. Ils ne sont pas des mi-souverains, mais seulement des subdivisions administratives de la république unitaire. Ils ne sont donc nullement responsables

1. Moore, *International Arbitrations*, t. II, p. 1421.

2. Butler, *The Treaty-Making Power of the United States*, t. I, p. 166.

envers les puissances. A l'égard de la seule responsabilité du Gouvernement Fédéral on ne peut guère douter que les Etats-Unis acceptent la doctrine généralement admise.

Le droit constitutionnel américain admet la responsabilité entière du Gouvernement Fédéral à l'égard des autres nations, mais il ne lui concède pas comme le droit international des pouvoirs illimités, et les Etats, ignorés de ce dernier, ont une position importante en droit constitutionnel. D'après la doctrine et la jurisprudence, le Peuple Souverain des Etats-Unis, tout en retenant par devers lui quelques pouvoirs gouvernementaux et la souveraineté constituante, a délégué une partie de ses pouvoirs souverains à deux organes gouvernementaux; directement au Gouvernement Fédéral par la Constitution et médiatement aux Etats par les Constitutions particulières, votées par le peuple de ces Etats. La Constitution délègue certains pouvoirs gouvernementaux au Gouvernement Fédéral et, dans le X^e Amendement, voté presque en même temps que l'acte principal, est énoncé le principe juridique suivant lequel :

« Les pouvoirs non délégués aux Etats-Unis par la Constitution, ni prohibés par elle aux Etats, sont réservés aux Etats respectifs ou au Peuple ».

Cet amendement ne modifie en rien la distribution des compétences. Il se borne à indiquer la règle à suivre en cas de conflit d'attribution pour déterminer si c'est le Gouvernement Fédéral ou l'Etat qui joint de la compétence. Les Etats, de leur côté, possèdent tous les pouvoirs gouvernementaux, hormis ceux délégués au Gouvernement Fédéral dont l'emploi ne leur est pas défendu par la Constitution fédérale ou par leur Constitution particulière. Dans ces conditions sont retenus par le Peuple les pouvoirs non délégués au Gouvernement Fédéral et ceux prohibés aux Etats.

Toutefois l'autonomie des Etats n'est pas telle qu'une égale valeur juridique se rattachant à l'acte d'un Etat agisse dans l'étendue de sa compétence de même que l'acte du Gouvernement Fédéral agit dans l'étendue de la sienne propre. L'Article VI de la Constitution énonce en effet que :

« Cette Constitution et les Loix des Etats-Unis qui seront faites sous le régime de celle-ci, et tous les Traités faits, ou qui seront faits sous l'autorité des Etats-Unis, seront la Loi Suprême du pays ; et les juges dans chaque Etat y seront soumis, nonobstant quoi que ce soit en sens contraire dans la Constitution ou les lois d'un Etat quelconque ».

Le système de deux gouvernements agissant concurremment sur les particuliers, est tenu en équilibre par l'application pratique du principe de l'interprétation de la Constitution et de l'appréciation de la validité des lois et des actes par le pouvoir judiciaire fédéral et des Etats. Le droit constitutionnel s'est développé d'une manière uniforme et bien assise grâce aussi à la pratique, d'usage général en droit anglo-américain, de « *stare decisis* » ; par laquelle un tribunal de rang hiérarchique inférieur doit reconnaître une force obligatoire morale à la jurisprudence des tribunaux supérieurs. Le pouvoir judiciaire est séparé nettement de l'exécutif et du législatif.

Les pouvoirs en droit constitutionnel du Gouvernement Fédéral ne sont pas plus nombreux, à part quelques exceptions, que ceux détenus par le Congrès de la Confédération. Ils diffèrent pourtant de ces derniers d'une façon notable par leur étendue et leur sanction (1). En règle générale, les sujets seuls qui, au dix-huitième siècle, avaient une impor-

1. *The Federalist*, n. XLV.

tance générale, rentrent dans la compétence du Gouvernement Fédéral. Les pouvoirs sont de deux classes : exprès et implicites. L'exécutif est chargé des relations diplomatiques, de la direction de la guerre, de l'exécution des lois et, conjointement avec le Sénat, du pouvoir de contracter des traités internationaux. Au Congrès est délégué le contrôle du commerce entre les Etats, le commerce étranger et avec les tribus indiennes ; les finances fédérales ; la naturalisation ; la banqueroute et la faillite ; les brevets d'invention et les droits de propriété littéraire ; les postes ; les lettres de marque et de représailles ; les pirateries ; les crimes et délits maritimes ; les offenses contre le droit des gens ; la déclaration de guerre ; l'organisation de l'armée et de la marine ; le gouvernement des Territoires et des dépendances de l'Union. Le pouvoir sanctionnateur du Congrès a reçu en matière internationale une ampleur spéciale. Le Congrès possède non seulement le droit d'édicter toutes les lois « nécessaires et à propos » pour mettre en œuvre ses pouvoirs, mais il peut, en outre, « définir et punir... les violations du droit des gens ». La Constitution prévoit un pouvoir judiciaire ayant une juridiction virtuelle sur les affaires entre citoyens ou sujets de différents Etats ou nations ; celles entre un Etat et une puissance étrangère ; et celles par un Etat contre un citoyen ou sujet d'un autre Etat ou d'une puissance étrangère. De plus, sans avoir égard à l'Etat du domicile des parties, il est accordé aux tribunaux fédéraux une compétence virtuelle sur les litiges intéressant la Constitution, les lois et les traités fédéraux, les Ambassadeurs, les autres représentants diplomatiques et les Consuls, et, en dernier lieu, sur les causes maritimes.

D'après les Articles de Confédération, le Gouvernement

Fédéral ne possédait que des pouvoirs exprès, avec la concession en pratique, très légère, des pouvoirs implicites qui seraient absolument indispensables. La Constitution, au contraire, dans l'Article 1, Section 8, Clause 18, énonce une règle plus raisonnable.

« Enfin, le Congrès aura le pouvoir de faire toutes les lois nécessaires ou à propos pour mettre à exécution les pouvoirs qui lui ont été accordés, et tous les autres pouvoirs dont cette constitution a investi le Gouvernement des Etats-Unis ou une des branches ou officiers ».

La Cour a décidé que les mots « nécessaires et à propos » étaient non pas une limitation de pouvoir mais, au contraire, une source. La clause autorise implicitement le Gouvernement Fédéral à employer pour mettre en œuvre les pouvoirs exprès tous les moyens qu'il trouverait commodes et convenables (1). La même Cour décida peu après qu'il était même permis de conclure à l'existence d'un pouvoir implicite comme suite nécessaire de l'existence d'un groupe de pouvoirs exprès (2). Dans les années récentes, la Cour Suprême s'est aventurée sur un terrain juridique moins ferme en admettant que l'on pouvait conclure de la nécessité administrative à l'existence d'un pouvoir fédéral implicite compétent sur la matière (3). Enfin, la Cour Suprême a même permis l'invocation, pour permettre au Gouvernement Fédéral d'exercer certains pouvoirs, d'une soi-disant souveraineté inhérente aux Etats-Unis (4). On doit con-

1. *McCulloch-Maryland*, 4 *Wheaton* 316 (1819).

2. *Cohens-Virginia*, 6 *Wheaton* 264 (1821).

3. *United States-Kagama*, 118 U. S. 375 (1886); *Hawaii-Han-kichi*, 190 U. S. 197 (1904); *De Lima-Bidwell*, 182 U. S. 1 (1901).

4. *Legal Tender Cases*, *Knox-Lee*, 12 *Wallace* 457 (1870); *Juillard-Greenman*, 110 U. S. 421 (1884); *United States-Jones*, 109

clure, pourtant, d'après un arrêt récent de la Cour Suprême, que la souveraineté inhérente des Etats-Unis ne peut être invoquée comme source de pouvoirs implicites que lorsqu'il s'agit des relations extérieures du pays (1). On doit observer, relativement à tous ces pouvoirs implicites, qu'ils concernent le choix des méthodes de réglementation des sujets placés expressément dans la compétence fédérale plutôt qu'ils n'ajoutent des sujets nouveaux à la liste totale de matières assujetties à l'autorité régulatrice fédérale. Le caractère compréhensif de l'autorité fédérale en matière d'intérêt international peut se déduire non seulement du fait de la délégation de pouvoirs exprès nombreux, mais aussi de l'amplitude des pouvoirs implicites. C'est en vertu des pouvoirs implicites que le Gouvernement Fédéral peut punir la contrefaçon en Amérique des obligations d'Etats étrangers, peut annexer par une loi des territoires inoccupés, peut établir des tribunaux consulaires, peut louer et administrer des territoires étrangers, et peut exclure ou expulser les étrangers indésirables.

Cependant les pouvoirs délégués au Gouvernement Fédéral ne sont pas tous réservés à cet organe gouvernemental. Les pouvoirs exclusivement fédéraux ne sont que ceux qui rentrent dans l'une des classes suivantes : 1^o ceux déclarés exclusifs par les termes mêmes de la délégation ; 2^o ceux rendus exclusifs par l'existence d'une prohibition ou d'une limitation contenue dans la Constitution contre l'exercice d'un pareil pouvoir par les Etats ; 3^o ceux rendus implicitement exclusifs parce que l'exercice d'un pareil pouvoir par

U. S. 513 (1883) ; Chinese Exclusion Cases, 130 U. S. 581 (1889) ; Ekiu-United States, 142 U. S. 561 (1891) ; Fong Yue Ting-United States, 149 U. S. 698 (1893).

1. Kansas-Colorado, 206 U. S. 46 (1910).

les Etats serait incompatible avec le pouvoir délégué au Gouvernement Fédéral.

L'Autorité fédérale, quoique d'une ampleur considérable, est néanmoins loin d'être illimitée. Les pouvoirs subissent deux classes de restrictions : les uns exprès, les autres implicites. Les restrictions expresses sont de deux sortes : prohibitions à l'exercice de toute compétence sur certains sujets et limitations des méthodes réglementaires qui peuvent être employées. De ces restrictions expresses, quelques-unes s'adressent au Gouvernement Fédéral, tandis que d'autres ne s'adressent qu'au Congrès.

Les prohibitions qui s'adressent au Gouvernement Fédéral interdisent les actes suivants : la concession de titres de noblesse quelconque ; la prohibition au peuple de porter les armes ; les atteintes à la sécurité des personnes et de propriétés ; la suppression du privilège du jury criminel ; la poursuite criminelle sans autorisation préalable d'un jury accusateur ; la seconde poursuite criminelle ; la contrainte à s'incriminer soi-même ; la privation de la vie, de la liberté ou de la propriété sans procédure légale convenable ; l'expropriation pour cause d'utilité publique sans compensation ; et en dernier lieu toute forme de servitude personnelle involontaire, sauf à la suite d'un jugement. Les limitations qui s'adressent au Gouvernement Fédéral, exigent le vote d'une loi d'ouverture du crédit pour le paiement par la Trésorerie nationale de toute somme d'argent. Les prohibitions qui s'adressent seulement au Congrès lui interdisent de faire des lois établissant des impôts sur les exportations ; de passer des « *Bills of attainder* » ; de voter des lois rétroactives *ex post facto* et d'édicter des lois abrégeant la liberté de parole, de la presse, de réunion et de religion. Les limitations qui s'adressent au Congrès exigent que les impôts

soient uniformes sur toute l'étendue des Etats-Unis; que les impôts directs, sauf un impôt sur le revenu, soient répartis entre le peuple de chaque Etat conformément au chiffre du recensement; que les propositions de lois financières soient d'abord introduites à la Chambre des Représentants; et qu'aucune préférence ne soit donnée par les lois aux ports d'un Etat sur ceux d'un autre. Les citoyens seuls peuvent invoquer quelques-unes de ces garanties.

Les restrictions implicites ne sont pas très précises. On peut cependant dire qu'un acte incompatible avec la nature de l'union ou hostile aux principes fondamentaux du système gouvernemental serait nul. La Constitution entend que l'Union soit préservée et que chaque pouvoir soit employé avec bonne foi. C'est ainsi, par exemple, que ni le Gouvernement Fédéral, ni les Etats, ne sont autorisés à frapper d'un impôt les obligations publiques de l'autre.

La Cour Suprême a déclaré dans un arrêt que la Constitution avait force de loi à l'égard des pouvoirs fédéraux seulement dans le territoire des Etats-Unis (1). Mais puisque le Gouvernement Fédéral n'existe qu'en vertu de la Constitution, cet acte doit nécessairement avoir force de loi toujours et partout où les pouvoirs fédéraux s'exercent. Cependant, comme l'indiquent les arrêts plus récents de la Cour Suprême dans les « *Insular Cases* », les affaires insulaires, quoique la Constitution même est toujours opérante, les restrictions ne sont pas toujours applicables (2). Le même pouvoir peut être plus ou moins restreint selon qu'il s'exerce sur différentes classes de personnes, ou relativement à certains lieux, à certaines fins, ou encore sous des conditions politiques spéciales. Une doctrine plus radicale est propo-

1. In re Ross, 140 U. S. 453 (1891).

2. Downes-Bidwell, 182 U. S. 241 (1901).

sée par Butler. Il soutient que les restrictions énoncées dans la Constitution ne s'appliquent pas aux pouvoirs du Gouvernement Fédéral relativement aux affaires étrangères. Ceux-ci ne sont restreints que par les principes fondamentaux de la Constitution. Les autres restrictions ne s'appliquent, selon lui, qu'aux pouvoirs qui traitent des affaires d'ordre interne (1). Cette conception de Butler diffère radicalement de la thèse de l'applicabilité variable énoncée par la Cour Suprême. Selon Butler, quelques pouvoirs sont toujours presque illimités. Selon la jurisprudence actuelle, tous les pouvoirs peuvent devenir presque illimités dans des circonstances particulières. Le principe accepté énonce que la Constitution a toujours force de loi et que tous les pouvoirs sont également liés par les restrictions expresses et implicites quand celles-ci sont applicables. En temps de guerre, par exemple, lorsque le « *Military Law* », le droit militaire, est en vigueur, que la guerre sévit sur le territoire étranger ou national, les restrictions constitutionnelles ne s'appliquent pas (2). Dans la répression de désordres locaux lorsque le « *Martial Law* » a été déclaré en vigueur les restrictions constitutionnelles, quoi qu'applicables en règle générale, ne peuvent empêcher un acte du gouvernement qui est indispensable à la répression (3). Le pouvoir du Congrès d'imposer des charges publiques doit, selon la Constitution, se conformer à la règle de l'uniformité géographique, mais cette limitation ne s'applique pas si l'impôt est seulement établi comme un mode de réglementation du commerce et non avec l'objectif principal de prélever un

1. Butler, *The Treaty-Making Power on the United States*, t. I, p. 38, 62.

2. Willoughby, *On the Constitution*, t. II, p. 1218, 1221.

3. Willoughby, *On the Constitution*, t. II, p. 1236.

revenu. De même, en adoptant des lois sanctionnatrices le Congrès peut dépasser sa compétence législative ordinaire. Aussi, dans les Territoires de l'Union, les droits des personnes ne sont garantis que pour certains droits fondamentaux. C'est ainsi que le Congrès a pu valablement, en légiférant pour le Territoire d'Utah, confisquer la propriété de l'Eglise Mormon et prohiber la polygamie. Dans chacun de ces deux cas si le pouvoir du Congrès avait été exercé dans un Etat et non dans un Territoire la loi aurait été nulle (1). Certaines des restrictions ne s'appliquent pas aux pouvoirs exercés relativement aux dépendances annexées, mais non incorporés. Dans les affaires insulaires la Cour Suprême a décidé que la clause de la Constitution prescrivant l'uniformité géographique des impôts ne s'appliquait pas au Porto-Rico (2). La Cour Suprême a aussi décidé que les V^e et VI^e Amendements, qui garantissent respectivement le jury criminel et l'autorisation de la poursuite criminelle par un jury accusateur, ne restreignaient pas les pouvoirs du Congrès légiférant pour le Hawaïi (3). Le droit de jury n'existe pas dans les tribunaux consulaires américains à l'étranger (4). Quant aux Indiens, à cause paraît-il de leur condition quasi-indépendante, le Gouvernement Fédéral n'est pas soumis à toutes les restrictions qui lui sont imposées quand il légifère pour d'autres personnes (5). Mais on ne trouve pas de restrictions, comme le propose Butler, qui sont toujours inapplicables

1. Murphy-Ramsey, 114 U. S. 15 (1885); Mormon Church-United States, 136 U. S. 14 (1890).

2. Downes-Bidwell, 182 U. S. 241 (1901).

3. Hawaii-Mankichi, 195 U. S. 138 (1904).

4. In re Ross, 140 U. S. 453 (1891).

5. Willoughby, *On the Constitution*, t. I, p. 307.

à certains pouvoirs quel que soit le lieu, les personnes, les fins, ou la condition politique sous laquelle le pouvoir est exercé.

Les pouvoirs des Etats en droit national sont de deux classes ; les uns sont concurrents, les autres réservés. Dans la première classe se trouve la compétence des Etats pour réglementer toutes les matières sur lesquelles le Gouvernement Fédéral n'a pas été investi d'un contrôle exclusif. Les pouvoirs réservés embrassent tous ceux que le Gouvernement Fédéral ne possède pas et que le Peuple n'a pas retenu. Les pouvoirs concurrents sont de deux sortes ; ceux que les Etats peuvent exercer à leur gré, et ceux qui ne peuvent être exercés qu'avec le consentement du Congrès. Les pouvoirs de la première classe, les plus importants, sont relatifs à l'imposition des impôts, à l'expropriation, et à la réglementation de la banqueroute et la faillite. Une réponse définitive n'a pas encore été rendue à la question de savoir si les Etats jouissent ou non d'un pouvoir concurrent sur le commerce étranger, entre Etats et indien. Ils arrivent au même but exerçant leur pouvoir réservé de police. Les pouvoirs concurrents qui ne peuvent être exercés qu'avec le consentement du Congrès sont énumérés dans l'Article 1, Section 10, Clauses 2 et 3 de la Constitution.

La Clause 3 déclare :

« Aucun Etat ne pourra, sans le consentement du Congrès, imposer aucun droit de tonnage, maintenir des forces armées ou des navires de guerre en temps de paix, conclure aucun accord ou pacte avec un autre Etat, ou avec une puissance étrangère, ou faire la guerre, à moins qu'il ne soit effectivement envahi ou dans un péril si imminent que l'attente ne soit pas possible ».

Les pouvoirs réservés des Etats sont très étendus et portent sur le domaine des affaires locales et aussi sur quel-

ques affaires qui sont vraiment d'intérêt national. A cette compétence réservée appartiennent la réglementation des relations personnelles des citoyens, telles que le mariage, le divorce, l'adoption, les droits et obligations des parents, et la succession *ab intestat* et par testament. Sont aussi sous le contrôle exclusif des Etats l'acquisition et le transfert de la propriété mobilière et immobilière située dans sa juridiction, les droits et obligations en matière de propriété, le commerce interne de l'Etat, l'industrie, même pour le commerce étranger et entre Etats, et presque tous les actes de sociétés. Les Etats sont chargés en plus de la réglementation des professions, de l'instruction publique, de la protection de la santé, sûreté et moralité des habitants, et de la détermination des droits et devoirs du travail. Il est donc manifeste que la compétence réservée des Etats porte sur presque tout le droit déterminateur civil, commercial, pénal, administratif et constitutionnel, comme aussi sur le droit sanctionnateur. En outre, pourvu que la forme de gouvernement soit républicaine, chaque Etat jouit d'une entière discrétion en ce qui concerne la forme de son gouvernement et possède le droit de se gouverner sans intervention des autorités fédérales. La juridiction politique des Etats porte sur toutes les personnes qui se trouvent dans leur territoire. Pourtant, puisque la Constitution délègue au Congrès compétence sur le commerce avec les tribus indiennes, le contrôle des indiens par les Etats n'est permis que dans la mesure autorisée par les lois du Congrès et les traités fédéraux. En général on peut dire que lorsque subsiste l'organisation gouvernementale de la tribu l'Etat ne jouit d'aucun contrôle sur les indigènes ou sur leur territoire.

Quoique les pouvoirs réservés et concurrents des Etats

soient étendus et interprétés d'une façon libérale, ils ne sont pas moins étroitement limités par la Constitution fédérale et par leur Constitution particulière. Les restrictions de la Constitution fédérale sont d'ailleurs toujours applicables. La Constitution fédérale en contient bien d'autres que celles énoncées dans l'Article I, Section 10, Clauses 2 et 3. Selon l'Article I, Section 10, Clause 1, aucun Etat ne doit concéder des lettres de marque, battre monnaie, émettre du papier-monnaie, et admettre comme monnaie légale en paiement des dettes autre chose que la monnaie d'or et d'argent. Il est aussi défendu de voter des « *Bills of Attainder* » et d'édicter des lois rétroactives *ex post facto*, de décréter des lois modifiant la force obligatoire des contrats, et de concéder des titres de noblesse. L'Article IV Section I, prescrit que chaque Etat doit donner pleine et entière force juridique aux actes légaux d'un autre Etat. Pourtant, la portée de cette clause est restreinte par la jurisprudence, qui indique que la nécessité de reconnaître l'authenticité n'existe qu'en matière civile et dans le cas où les tribunaux de l'Etat auraient obtenu une juridiction effective et non pas fictive sur les parties. L'Article déclare en outre que les citoyens de chaque Etat auront droit à tous les privilèges et immunités des citoyens de chaque Etat. Cependant, cette clause n'empêche pas un Etat de donner des faveurs spéciales à ses citoyens propres ; elle signifie simplement que les citoyens d'un Etat ne seront pas privés dans un autre Etat des droits considérés comme inhérents à la qualité de citoyens. Le XV^e Amendement interdit toute forme de servitude involontaire, sauf à la suite d'un jugement. Le XIV^e Amendement, voté après la guerre civile, déclare :

« Aucun Etat ne doit passer ou faire exécuter aucune loi abrégée

geant les privilèges ou immunités de citoyens des Etats-Unis, ni priver une personne quelconque de sa vie, de sa liberté, de sa propriété sans procédure légale convenable, ni refuser à une personne quelconque dans sa juridiction la protection égale de la loi ».

Les Etats sont seulement contraints par le XIV^e Amendement d'user raisonnablement de leurs pouvoirs afin de ne refuser à personne l'égale protection de la loi et de ne pas priver une personne de sa vie, de sa liberté et de sa propriété sans procédure légale convenable. C'est ainsi qu'une loi qui concède des droits équivalents mais non identiques à différentes classes de personnes n'est pas anticonstitutionnelle. Il est permis aussi de concéder des faveurs spéciales ou d'imposer des obligations particulières à certaines classes de personnes, pourvu que la base de la classification soit raisonnable.

Les restrictions imposées aux Etats par leur Constitution propre ont une ressemblance à celles énoncées dans la Constitution fédérale qui sont adressées au Gouvernement Fédéral et au Congrès. Pourtant, certaines garanties énoncées dans le « *Bill of Rights* » fédéral, dont jouit le peuple à l'encontre du Gouvernement Fédéral, ne se trouvent pas incluses dans les Constitutions des Etats. D'un autre côté, plusieurs restrictions non comprises dans la Constitution Fédérale ont été imposées par le peuple des Etats à ceux-ci.

SECTION III

Les accords internationaux des Etats-Unis.

Les pouvoirs du Gouvernement Fédéral pour conclure des accords se trouvent énoncés ou implicitement contenus dans plusieurs articles de la Constitution. L'Article II Sections 2 et 3, concède à la branche exécutive du Gouvernement le pouvoir, exclusif par sa nature même, d'envoyer et de recevoir les représentants diplomatiques et consulaires. Cette délégation autorise implicitement la conclusion de certains accords. L'Article II Section 3, déclare en outre, que le Président sera Commandant en Chef de l'armée et de la marine. En vertu du pouvoir ainsi délégué le Président peut conclure encore d'autres ententes. L'Article II Section 3, impose aussi au Président l'obligation de veiller à l'exécution des lois. Certains accords peuvent être conclus afin d'obéir au mandat péremptoire d'exécuter les lois et les traités. En dernier lieu, le pouvoir exprès de contracter est délégué par l'Article II Section 2, au Président et au Sénat. Parlant du Président, il est dit :

« Il aura le pouvoir par et avec l'avis et le consentement du Sénat de passer des traités, pourvu que les deux tiers des Sénateurs présents soient d'accord. »

C'est cette autorisation expresse qui est la source la plus

importante et compréhensive de la compétence contractante fédérale. Le Président et le Sénat ensemble constituent le « *Treaty Power* », la « Puissance Contractante » des Etats-Unis.

En droit international les Etats-Unis peuvent conclure toutes les ententes que le droit des gens reconnaît valables. Mais l'étendue de la compétence de la « Puissance Contractante » en droit constitutionnel américain est l'occasion de grandes divergences de vues. Les opinions varient entre les deux extrêmes; celle qui considère la Puissance Contractante comme illimitée, et celle qui la considère comme très restreinte.

En tout cas, la Puissance Contractante, le Président et le Sénat, sont soumis dans leurs actes à la Constitution. La Cour Suprême s'est exprimée ainsi : « On n'a presque pas besoin de dire qu'un traité ne peut pas changer la Constitution ou être tenu pour valable s'il est en fait en violation de cet acte. Ceci résulte de la nature et des principes fondamentaux de notre gouvernement » (1).

Puisque des restrictions n'existent pas dans la phrase même qui concède le pouvoir accordé à la Puissance Contractante, beaucoup ont conclu qu'il n'y avait aucune matière qu'un traité ne peut régler tout en obéissant à la Constitution. Ainsi, lorsque la question du vote de la Constitution se présentait en 1789 au peuple, les adversaires de cet acte ne cachèrent pas les craintes qu'un pouvoir aussi étendu leur faisait éprouver pour les libertés des citoyens. Richard Henry Lee, dans le « *Federal Farmer* » écrivit : « Il n'est point dit que ces traités doivent être faits conformément à la Constitution. Il n'existe pas non plus de

1. The Cherokee Tobacco, 11, Wallace 616 (1870).

limites constitutionnelles quelconques à l'égard de ceux qui doivent les conclure » (1). Un autre antifédéraliste, le Colonel Mason, déclara que d'après la Constitution, la Puissance Contractante pouvait même « vendre l'union » (2). William Pinkney, ancien conventionnel, peu après l'adoption de la Constitution, en réponse à l'argument qu'il y avait des limites à la Puissance Contractante fédérale, déclara : « Il n'existe aucune limite de cette sorte. Il n'y a pas une syllable dans le texte de la clause de nature à limiter la portée naturelle de l'expression. Le pouvoir est concédé jusqu'à la force générique du terme et ainsi est aussi étendu qu'une Puissance Contractante peut l'être » (3). Le juge Iredell, de la Cour Suprême, émit l'opinion que « l'objet des traités... doit être déterminé selon le droit des gens » (4). Le juge Wayne, de la Cour Suprême estima que les Etats-Unis pouvaient conclure des traités sur toutes les matières que le droit international, tel qu'il a été exposé par Martens, permet aux autres nations d'aborder (5). Le « *Chief Justice* » Jay prononça les paroles suivantes : « Un traité est susceptible de contenir toute stipulation que les intérêts des nations contractantes peuvent indiquer » (6). Butler estime que la Puissance Contractante, étant ce qu'il appelle un pouvoir national, est limitée seulement par les princi-

1. Ford, *Pamphlets on the Constitution*, p. 311.

2. *Elliot's Debates*, t. VIII, p. 500.

3. Wheaton, *Constitutional Law*, p. 523, 525, 526.

4. Iredell. J. dissident, dans l'arrêt *Ware-Hylton*, 3 Dallas 199 (1796).

5. Wayne, J. dans les arrêts, *The Passenger Cases*, 7 Howard 283 (1849).

6. Jay, C. J. dans l'arrêt *Jones-Walker*, *Federal Cases*, 7.504 (1803).

pes fondamentaux et non par les restrictions expresses qui sont adressées au Gouvernement Fédéral.

On doit néanmoins conclure que l'opinion ultra-libérale n'est pas celle adoptée par la plupart des auteurs. Le Gouvernement Fédéral ne possède pas, en droit constitutionnel, les mêmes pouvoirs que ceux dont il est investi par le droit international. En règle générale, il est soumis à beaucoup de restrictions. Mais, dans certaines conditions il peut se trouver émancipé de plusieurs sinon de toutes. Si les conditions se présentent sous l'empire desquelles les restrictions constitutionnelles, ou certaines de celles-ci, ne sont pas applicables la Puissance Contractante peut se trouver émancipée des restrictions. C'est ainsi par exemple qu'en temps de guerre il semble que les Etats-Unis puissent stipuler sur tous les sujets. Le chancelier Kent croit qu'un traité de paix peut contenir des stipulations quelconques, car « l'autorité de faire les traités de paix doit être commensurable avec tous les besoins de la nation » (1). Devlin conclut que la Puissance Contractante, étant dans une certaine mesure incidente au pouvoir militaire, peut, pour la sauvegarde de la nation ou pour le bénéfice national, contracter sur beaucoup de matières qui ne sont pas explicitement déléguées au Gouvernement Fédéral (2). Même la Cour Suprême semble incliner vers la thèse suivant laquelle, dans des circonstances exceptionnelles, la Puissance Contractante peut avoir une compétence plus étendue que dans des conditions normales. Dans les affaires insulaires, se trouve cette phrase : « Il est vrai qu'à raison des exigences d'une guerre calamiteuse ou de la nécessité de fixer les frontières, il puisse se faire que des citoyens des Etats-Unis soient

1. Kent, *Commentaries*, t. I, p. 162.

2. Devlin, *Treaty Power*, § 143.

expatriés du fait de la Puissance Contractante, ratifiée implicitement ou expressément par le Congrès. Mais la considération que ces cas spéciaux puissent se produire ne peut pas justifier la thèse générale qu'une fraction du territoire faisant partie intégrante des Etats-Unis puisse être cédée par simple acte de vente » (1). En passant un traité qui n'intéresse qu'un Territoire ou une dépendance et non un Etat, le Gouvernement Fédéral peut se trouver plus libre à l'égard des droits des particuliers. Un traité passé avec les tribus indiennes ou moro peut, à moins qu'on n'estime que la loi de 1870 a valablement interdit pour l'avenir des traités avec les Indiens, contenir des clauses qui seraient en violation des droits des citoyens si ceux-ci et non les Indiens étaient régis par l'accord. On doit donc tenir compte des conditions dans lesquelles le traité a été conclu, les lieux où il doit opérer et les personnes sur lesquelles l'accord opère, pour savoir si les restrictions constitutionnelles sont opératives.

On peut grouper les restrictions qui peuvent restreindre la Puissance Contractante en quatre classes : 1^o les restrictions en ce qui concerne les branches du Gouvernement Fédéral ; 2^o les restrictions en ce qui concerne les Etats ; 3^o les restrictions en ce qui concerne les droits des particuliers ; 4^o les restrictions en ce qui concerne les matières qui sont appropriées par leur nature à être l'objet d'une entente internationale.

Les restrictions à l'égard des branches fédérales, peuvent se résumer dans cette thèse que la distribution constitutionnelle des compétences fédérales ne doit pas être modifiée par un traité. La Cour Suprême a émis l'opinion qu'« il

1. Downes-Bidwell, 182 U. S. 244 (1901).

ne peut pas être admis que le Roi d'Espagne puisse, par traité ou autrement, investir les Etats-Unis d'une part quelconque de ses prérogatives royales, et encore moins peut-il être admis qu'ils ont une capacité de les recevoir ou le pouvoir de les exercer » et « la Cour refuse d'admettre l'existence de la faculté du Gouvernement Fédéral d'ajouter à ses pouvoirs par un traité » (1). Non seulement la Puissance Contractante ne peut pas ajouter à la compétence fédérale, mais encore elle ne peut pas priver les branches fédérales du pouvoir qui leur a été délégué par la Constitution. Selon la Cour Suprême, « un traité est en premier lieu un pacte entre des nations indépendantes, donc il est sujet à de tels actes que le Congrès puisse édicter en vue de son exécution, modification ou révocation » (2). Le grand nombre d'instances dans lesquelles le Congrès a modifié en droit interne la portée d'un traité, démontre d'une façon nette l'exactitude du principe suivant lequel un traité ne peut pas diminuer la puissance législative. Mais il est reconnu qu'un traité peut modifier une loi antérieure. Donc, un traité peut priver une branche fédérale d'une compétence fondée, non sur la Constitution, mais sur une simple loi. Il est clair aussi qu'un traité peut statuer sur les mêmes matières que les autres pouvoirs fédéraux. L'opinion contraire a été émise pourtant par quelques auteurs. C'est ainsi qu'en 1843, le Comité des Affaires Etrangères du Sénat rendit un avis défavorable sur un projet de traité estimant qu'il constituerait un excès de pouvoirs de la part de la Puissance Contractante, puisque le commerce rentrait dans la compétence législative (3).

1. Pollard's Lessee-Hagan, 3 Howard 212 (1845).

2. Head Money Cases, 112 U. S. 580 (1884).

3. *Senate Journal*, 28th Congress, 2nd Session, p. 445 et seq.

Cependant il est confirmé aujourd'hui qu'un traité peut stipuler sur les matières rentrant dans la compétence ordinaire du Congrès. Par exemple sur un tarif douanier et la naturalisation. Il y a néanmoins quelques matières que la Constitution semble déléguer exclusivement au Congrès. L'ouverture d'un crédit est l'exemple principal. La question est discutée de savoir si un traité peut valablement stipuler le paiement d'argent sans le consentement du Congrès. L'opinion la plus exacte semble être que la Puissance Contractante peut, sans le consentement du Congrès, stipuler le paiement d'une somme d'argent et obliger le Congrès à adopter la loi nécessaire. L'Attorney General Cushing, en 1857, déclara à cet effet, qu'« un traité quoique complet en soi-même, et quoique faisant incontestablement la loi suprême du pays, peut être inexécutable sans l'assistance d'une loi du Congrès. Mais il est du devoir constitutionnel du Congrès d'adopter les lois nécessaires. La nécessité d'une législation supplémentaire n'influe cependant pas sur la question de la force légale *per se* du traité » (1).

Les restrictions à la Puissance Contractante à l'égard des droits des Etats n'ont pas été bien précisées. Les uns estiment que les pouvoirs réservés des Etats ne constituent aucun obstacle à l'exercice de la Puissance Contractante. L'argument est que le pouvoir est accordé sans restrictions expresses et doit embrasser ce que les Etats pourraient faire s'ils possédaient le pouvoir de conclure des accords internationaux. L'opinion contraire estime qu'un traité ne doit statuer que concernant les matières sur lesquelles le Gouvernement Fédéral a reçu un pouvoir délégué. La pensée de ces derniers semble être qu'un traité est plutôt un

1. *Opinions of the Attorney General*, t. VI, p. 291 ; Cushing, Atty. Gen.

moyen d'exécuter les pouvoirs concédés qu'un pouvoir principal en soi (1). Entre ces deux opinions extrêmes se trouve l'opinion que la Puissance Contractante peut statuer sur beaucoup de matières soumises au contrôle de la puissance régulatrice réservée des Etats mais non sur toutes.

Moore cite une décision de la Cour Suprême à l'appui de la proposition juridique suivante : « Quand une loi du Congrès serait anticonstitutionnelle parce qu'en violation des droits réservés des Etats, un traité sur la même matière serait également anticonstitutionnel » (2). Il paraît cependant que le texte de l'arrêt ne justifie pas cette conclusion de sa portée. La Cour Suprême de la Louisiane a pourtant déclaré que si un traité prétendait détruire la juridiction sur l'administration des successions par les tribunaux des Etats, il serait illégal comme incompatible avec la souveraineté de l'Etat (3). La Cour Suprême de la Californie émit l'opinion que « la Puissance Contractante ne peut avoir qu'une compétence limitée par la délégation expresse de pouvoir au Gouvernement Fédéral, et elle ne peut pas être étendue, implicitement, jusqu'aux pouvoirs réservés des Etats, ou aux affaires qui appartiennent à la souveraineté d'un Etat, ou au droit qui appartient à chaque Etat de gouverner ses affaires internes et d'établir ses propres règlements de police » (4). Le « *Circuit Court* » siégeant en Californie a déclaré qu'« il est fort douteux que la Puissance Contractante s'étendrait jusqu'à protéger des

1. Discours du Sénateur Raynor, *Congressional Record*, t. 41, n° 8, p. 281-288 (1906).

2. Moore, *Digest of International Law*, t. V, p. 166, citant l'arrêt de la Cour Suprême, Prévost-Greeneaux, 19 Howard 7 (1856).

3. Lanfear-Ritchie, 9 Louisiana Annual 96 (1854).

4. Siemssen-Bofer, 6 California 250 (1856).

pratiques qui, sous le voile de sentiments religieux, seraient nuisibles à la santé ou à la moralité publique, ou à une matière reconnue comme tombant sous l'autorité du pouvoir de police de l'Etat » (1). Le « *Circuit Court* », dans un autre arrêt, a déclaré que « le pouvoir de police est un droit réservé par l'Etat, qui n'a pas été délégué au gouvernement général. Dans son exercice légal, les Etats sont absolument souverains. Un tel exercice ne peut être modifié par aucune stipulation d'un traité ; « *Salus populi suprema lex* » (2). La Cour Suprême de la Californie, dans deux arrêts, exprime l'opinion très nette que le pouvoir des Etats sur la police et en matière d'imposition de charge publique, sont en dehors de la compétence de la Puissance Contractante (3). La Cour Suprême de Maryland, en niant l'existence d'un droit réclamé en vertu d'un traité, motiva ainsi son arrêt : « Nous ne pouvons pas concevoir qu'une personne quelconque, citoyen ou étranger, puisse acquérir des droits qui pourraient, de quelque façon que ce soit, contrôler, affaiblir, entraver, limiter ou diminuer en quelque manière que ce soit, le pouvoir de police d'un Etat » (4). M. Bayard, Secrétaire d'Etat, en 1886, a dit : « Un traité est, il est vrai, la loi suprême du pays, mais il n'est cependant qu'une loi imposée par le Gouvernement Fédéral et sujet par conséquent à toutes les restrictions auxquelles sont soumises les autres lois appliquées par la même autorité. Quoique obligeant les États-Unis dans leurs rapports internationaux, il peut être inopérant en droit interne

1. In re Wong Yung Quy, 2 Federal Reporter 624 (1880).

2. Cantini-Tillman, 54 Federal Reporter 969 (1893).

3. Ex parte Ah Fook, 49 California 402 (1874) ; People-Naglee, 1 California 232 (1850).

4. Tragesen-Gray, 73 Maryland 250 (1890).

parce qu'il traite de matières dans les Etats sur lesquelles le Gouvernement Fédéral n'est pas compétent » (1). Le principe que les pouvoirs réservés des Etats sont en général non compris dans la compétence de la Puissance Contractante des Etats-Unis, a été énoncé par la Cour Suprême, dans les opinions individuelles des juges Mc. Lean, Daniels et Woodbury dans les affaires des licences, et par le « *Chief Justice* » Taney, dans les affaires des passagers (2). On doit signaler que toutes ces citations des tribunaux ne sont que des opinions émises dans des décisions tranchant d'autres questions juridiques, non des décisions tranchant la question à l'étude.

En faveur de l'autre conclusion, que les pouvoirs réservés des Etats ne constituent aucun obstacle à la Puissance Contractante, se trouvent aussi les opinions de beaucoup d'auteurs et de tribunaux. Mais la conclusion est fortifiée en plus par de nombreuses décisions sur la question même. La tenure, le transfert et la succession à la propriété foncière et mobilière, sujets rentrant dans la compétence législative exclusive des Etats, ont souvent été réglementées par des traités en contradiction directe avec les lois des Etats. Les nombreux arrêts indiquent d'une manière indiscutable la compétence fédérale à cet égard (3).

1. Moore, *Digest of International Law*, t. V, § 738.

2. The License Cases, 5 Howard 504 (1847); Opinion dissidente de Taney, C. J. The Passenger Cases, 7 Howard 283 (1849).

3. Ware-Hylton, 3 Dallas 199 (1796); Fairfax-Hunter, 3 Cranch 603; People-Gerke, 5 California 381 (1855); Yeaker's Heirs-Year's Heirs, 61 Kentucky 33 (1862). Opel-Shoup, 100 Iowa 407 (1896); Hauenstein-Lynham, 100 U. S. 483 (1879); Kull-Kull, 37 Hun N. Y. 476 (1885); Wunderle-Wunderle, 144 Illinois 40 (1893); De Geofroy-Riggs, 133 U. S. 58 (1890); *Opinions of the Attorney General*, t. VIII, p. 411-415; Cushing, Atty. Gen.

Rentre aussi dans la compétence des Etats la question des délais de prescription. Cependant, un traité peut modifier les lois des Etats sur ce sujet (1). La pêche dans les eaux territoriales des Etats est aussi sous le contrôle des Etats, mais cela n'a pas empêché le Gouvernement Fédéral de stipuler valablement sur les matières de pêche, dans les traités de 1854 et 1871 avec la Grande-Bretagne (2). C'est ainsi aussi que les tribunaux des Etats peuvent être privés de leur juridiction au profit du Consul étranger en ce qui concerne les disputes entre l'équipage d'un navire étranger (3). La procédure judiciaire des tribunaux des Etats quant à l'administration des successions peut aussi être modifiée par un traité (4). Il a été déclaré qu'un traité pouvait interdire aux Etats de prohiber l'emploi d'étrangers pour les travaux publics (5). Il a été aussi décidé qu'un traité pouvait interdire aux Etats de refuser la permission de pêcher aux étrangers s'ils la concédaient aux citoyens (6). Les traités ont pu aussi, selon de nombreux arrêts, suspendre la force des lois d'impôt des Etats (7). Les traités se sont

1. Hopkirk-Bell, 3 Cranch 453 (1806-1807).

2. *Opinions of the Attorney General*, t. XXII, p. 215; Griggs, Atty. Gen.

3. Teleffsen-Fee, 46 Northeastern (Mass) 563 (1897); Norberg-Hillgren, 5 New-York Legislative Observer 177 (1846).

4. Succession of Rabasse, 17 Southern (La) 867 (1895); Matter of Tartaglio, 13 Miscellaneous (N. Y.) 245 (1895); Matter of Logiorato, 34 Miscellaneous (N. Y.) 31 (1901); In re Fattosini's Estate, 33 Miscellaneous (N. Y.) 18 (1900).

5. Baker-City of Portland, 5 Sawyer 566 (1879); People-Warren, 13 Miscellaneous (N. Y.) 615 (1895). People-Crane, App. Div. : New-York Dec. 31st 1914.

6. In re Ah Chong, 2 Federal Reporter 733 (1880).

7. In re Stixruds Estate, 109 Pacific (Wash.) 313 (1910); Succession Dufour, 10 Louisiana Annual, 391 (1855); Succession of Rixner, 19 Southern (La) 597 (1896).

souvent trouvés en conflit notamment dans des litiges soulevés devant les « *Circuit Courts* », avec les réglementations de police des Etats. Les tribunaux ont ou bien soutenu la loi ou bien déclaré la loi anticonstitutionnelle; mais ils n'ont jamais, jusqu'à présent, suspendu l'application d'une loi de police, conforme à la Constitution, pour violation d'un traité (1). Cependant, les Juges dissidents à un arrêt de la Cour Suprême, déclarèrent qu'aucune loi d'Etat sur le sujet de quarantaine ne pouvait rester en vigueur si elle était en contravention avec les stipulations contenues dans un traité fédéral (2). La question de savoir si une loi de police valable peut être suspendue par un traité n'a donc pas été définitivement tranchée. On doit pourtant admettre que les opinions exprimées par les Tribunaux en quelques occasions ont été si libérales à l'égard de l'étendue du pouvoir de contracter que si la loi de police de laquelle il s'agissait dans l'affaire avait été valable, il est probable qu'elle aurait été quand même suspendue pour violation du traité. Le Juge Desdy suppléa la raison quand il dit : « Admettez si peu que ce soit le principe de l'intervention de l'Etat et il n'y a rien qui puisse empêcher son entrée complète, entraîner la destruction du traité et la réduction au second plan de la Puissance Contractante (3). »

1. Ho Ah Kow-Nunan, 5 Sawyer (Federal) 552 (1879); In re Parrott, 1 Federal Reporter 481 (1880); In re Quong Woo, 13 Federal Reporter 229 (1882); In re Lee Sing, 43 Federal Reporter 359 (1898).

2. Compagnie Française de Navigation à Vapeur-Louisiana State Board of Health, 186 U. S. 380 (1899).

3. Deady. J. dans l'arrêt du « *Circuit Court* » Baker-City of Portland, 5 Sawyer 566 (1879).

La question s'est aussi posée de savoir si un traité pouvait changer les limites territoriales des Etats sans leur consentement. D'après un arrêt de la Cour Suprême, un traité peut fixer une frontière disputée sans le consentement des Etats affectés (1). Hamilton, Kent et Butler soutiennent que dans aucun cas le consentement d'un Etat n'est nécessaire pour rendre valable un traité qui stipule sur les limites territoriales de la nation (2). Woolsey estime que ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles qu'un tel traité pourrait être dispensé du consentement de l'Etat (3). Madison va encore plus loin quand il dit qu'un traité ne peut pas démembrer l'union. Dans la délimitation, d'accord avec la Grande-Bretagne, de la frontière de l'Etat de Maine, M. Webster, Secrétaire d'Etat, pensa qu'il était nécessaire d'avoir le consentement, pour le projet de frontière, des Etats du Maine et de Massachusetts (4). La Cour Suprême a déclaré son opinion qu'un traité ne pouvait pas priver un Etat de ses territoires sans son consentement (5). Cette thèse a été confirmée par les motifs d'un arrêt subséquent de la Cour suprême (6).

On doit observer que les stipulations qui se trouvent quelquefois dans les traités pour la recommandation aux Etats par le Gouvernement Fédéral d'édicter certaines lois n'impliquent en rien l'incapacité fédérale d'accomplir

1. Lattimer-Poteet, 14 Peters 4 (1840).

2. Kent, *Commentaries*. Lecture VIII, p. 167 ; Wharton, *International Law Digest*, t. II, § 138 ; Butler, *The Treaty-Making Power of the United States*, t. II, p. 239.

3. Woolsey, *International Law*, p. 161.

4. Wharton, *International Law Digest*, t. II, § 150 C.

5. Fort Leavenworth Railroad Company-Lowe, 114 U.S. 523 (1885).

6. De Geofroy-Riggs, 133 U. S. 258 (1890).

directement le même objet sans une loi d'Etat. C'est plutôt une clause ayant pour but de ne pas éveiller les susceptibilités des Etats. C'est ainsi que selon le Traité de 1783 avec la Grande-Bretagne les Etats-Unis devaient recommander aux Etats la restitution des propriétés confisquées et que selon la Convention Consulaire de 1853 avec la France ils devaient également recommander aux Etats de permettre aux Français de posséder en permanence de la propriété foncière. Mais le Gouvernement Fédéral aurait pu atteindre directement, par simple stipulation de traité à cet effet, le but visé par les recommandations, car il est reconnu qu'un traité peut accomplir une translation de propriété privée et peut relever les étrangers des incapacités qui les frappent. On doit aussi répondre à l'argument que, puisqu'un traité est déclaré la loi suprême du pays, les droits réservés des Etats ne constituent aucun obstacle. La Cour Suprême est tombée dans cette erreur quand elle a dit qu'« un traité ne peut pas être la loi suprême du pays, c'est-à-dire de tous les Etats-Unis, si un acte quelconque du corps législatif d'un Etat peut entraver son autorité » (1). Voici où se trouve l'erreur. La suprématie légale est la suite inévitable de tout traité valable, mais ce n'est pas une raison pour dire que tout traité est valable (2). La thèse correcte est celle-ci : aucune loi d'un Etat n'est opposable à un traité valable mais il se peut qu'un traité ne soit pas valable, et dans un tel cas une loi de l'Etat pourrait lui être opposée.

Doit-on alors choisir l'une ou l'autre de ces deux conclusions divergentes sur l'étendue du pouvoir fédéral ?

1. Ware-Hylton, 3 Dallas 199 (1796).

2. Wharton, *International Law Digest*, t. II, § 138.

Willoughby les déclare inconciliables et estime que la jurisprudence inclinera à l'avenir en faveur de l'opinion que les droits réservés ne sont pas un obstacle (1). Il semble, cependant, que la solution la plus probable sera une jurisprudence tenant compte des deux opinions ; assurant une compétence contractuelle assez large pour permettre de pourvoir à tous les besoins de la nation, mais restreinte quant à ces droits des Etats qui sont d'une nature indispensable. Une formule exacte ne peut pas être présentée, mais on peut conclure qu'un traité empiétant sur les droits réservés des Etats au point de modifier matériellement la structure gouvernementale de l'Etat ou de le priver d'un attribut essentiel ne sera pas valable. Une telle formule peut être comparée aux restrictions apportées à la compétence législative des Etats par le XIV^e Amendement et à celle du Congrès par le V^e Amendement. La prohibition de priver une personne de sa vie, de sa liberté ou de sa propriété sans procédure légale convenable a été interprétée dans le sens que les lois, pour être valables, doivent être raisonnables. On pourrait appliquer un critérium analogue aux traités. Un traité, pour être valable, devrait être raisonnable dans ses effets sur l'existence, la liberté et les pouvoirs d'un Etat. Il est vrai qu'une telle formule rendrait la tâche diplomatique un peu difficile. Sans doute ; — mais les autres restrictions, hormis celles à l'égard des droits des Etats, sont déjà assez vagues et la difficulté ne serait donc pas augmentée matériellement. D'ailleurs, le Congrès, l'exécutif, le pouvoir judiciaire fédéral et les gouvernements des Etats se trouvent eux aussi limités par des restrictions un peu vagues.

1. Willoughby, *On the Constitution*, t. I, p. 504.

Les restrictions à la Puissance Contractante en ce qui concerne les droits des particuliers sont connues avec plus d'exactitude puisque la Constitution énumère les droits que doit respecter le Gouvernement Fédéral.

Le droit national impose en dernier lieu certaines restrictions à la Puissance Contractante relativement aux causes qui peuvent valablement être l'objet d'une entente entre nations. Ainsi qu'en droit international, de même dans le droit constitutionnel une cause immorale ou impossible rendrait le traité nul (1). Mais il est douteux que les autres causes reconnues illégales par certains commentateurs du droit international doivent aussi être considérées comme telles en droit constitutionnel. La Cour Suprême a dit : « Etant donné que le pouvoir est accordé, en termes généraux, sans aucune description des objets qui seraient compris dans sa compétence, il faut supposer que les rédacteurs de la Constitution avaient l'intention de l'étendre à tous les objets qui, dans les rapports entre nations, avaient généralement été considérés comme des objets convenables à la négociation et à l'entente, s'ils n'étaient pas incompatibles avec les principes du gouvernement et les relations entre les Etats et les Etats-Unis » (2).

On ne saurait mieux terminer cet exposé des restrictions à la compétence contractuelle des Etats-Unis qu'en citant deux résumés exprimant l'un l'opinion très restrictive et l'autre l'opinion admise actuellement par la Cour Suprême. L'opinion de Jafferson est celle-ci : « Les sujets auxquels s'étend ce pouvoir n'ont pas été déterminés en détail par la Constitution, et nous ne sommes pas entièrement

1. Davis, Notes dans *United States Treaties and Conventions*, 1889 ; Goetze-United States, 103 Federal Reporter 72 (1900).

2. Holden-Joy, 17 Wallace 242 (1872).

d'accord entre nous. Il est admis qu'ils doivent intéresser la nation étrangère partie au contrat, puisque dans le cas contraire, l'accord serait une simple nullité, *res inter alios acta*. Dans le pouvoir général de conclure des traités, la Constitution a dû vouloir comprendre seulement ces objets qui sont généralement réglementés par traité et qui ne peuvent pas être autrement réglementés. Elle a dû vouloir excepter de ceux-ci les droits réservés des Etats, car, certainement, le Président et le Sénat ne peuvent pas faire par traité ce qui est interdit au Gouvernement entier de faire en quelque façon que ce soit ; et aussi d'excepter ces matières de législation auxquelles elle donna une participation spéciale à la Chambre des Représentants. Cette dernière exception est refusée par quelques-uns sous prétexte qu'elle laisserait fort peu de choses sur lesquelles la puissance contractante pourrait opérer ; moins il y en aura, mieux ce sera, disent les autres » (1). La Cour Suprême a résumé la jurisprudence actuelle de la façon suivante : « La Puissance Contractante, telle que la Constitution l'expose, est, d'après les termes, illimitée, sauf quant aux restrictions qui se trouvent dans cet acte contre l'action du Gouvernement ou de ses branches, et celles qui proviennent de la nature du Gouvernement même et de la nature des Etats. Il ne saurait être soutenu qu'elle va jusqu'à autoriser ce que la Constitution interdit ou jusqu'à changer le caractère du gouvernement ou celui d'un des Etats, ou à céder une portion du territoire d'un de ces derniers sans son consentement (Fort Leavenworth Railroad Company — Lowe 114 U. S. 525, 541). Mais avec ces exceptions, on ne voit pas qu'il y ait aucune limite aux matières qui peuvent être traitées,

1. Jefferson, *Manual of Parliamentary Practice*, p. 110.

pourvu que la matière soit appropriée à un accord avec un pays étranger » (1).

Pour qu'un accord international soit valable le droit national exige non seulement que le sujet rentre dans la compétence de l'autorité particulière en vertu de laquelle on prétend le faire et aussi que les restrictions applicables au Gouvernement Fédéral soient respectées, mais en plus que certaines formalités soient observées dans la conclusion de l'accord. Quant aux accords qui sont faits en vertu du pouvoir diplomatique ou militaire du Président, la Constitution n'indique pas les formalités qui doivent être suivies. Dans ce cas le Président a liberté entière. Il en est de même, à moins que le traité ou la loi n'en décide autrement, en ce qui concerne les ententes faites en vertu d'autorisations préalables d'un traité ou d'une loi du Congrès. Mais pour la conclusion d'un accord par la Puissance Contractante, il est nécessaire que certaines formalités soient rigoureusement observées.

La Constitution déclare que le Président aura le pouvoir de faire des traités « par et avec l'avis et le consentement du Sénat, pourvu que les deux tiers des Sénateurs présents soient d'accord ». Quoique le Sénat possède en vertu de cette clause le droit légal de participer à la négociation d'un traité, en pratique cette fonction appartient au Président, qui agit par l'intermédiaire du Département d'Etat. Pendant les premières années de la République, quand le Sénat attachait plus d'importance à ses attributions de conseil du Président qu'à celles de corps législatif, il participait à toutes les phases de la négociation. Aujourd'hui, le Sénat se borne à inviter quelquefois le Président

1. De Geofroy-Riggs, 113 U. S. 258 (1890).

à ouvrir des négociations. Il est néanmoins vrai que les membres du Sénat, et le Sénat lui-même, par l'intermédiaire du Comité des Affaires Etrangères, sont toujours bien au courant de la marche des négociations. On ne peut nullement objecter à la validité d'un traité, dûment consenti et promulgué, le fait que le Sénat n'a pas participé aux négociations préliminaires.

Afin d'autoriser le Président à ratifier un traité le consentement des deux tiers d'une majorité du Sénat est de rigueur. Un projet de traité protocolisé auquel manque le consentement du Sénat n'a, selon un arrêt du tribunal du District de Columbia, « aucun effet sur les lois antérieures ni sur les droits acquis en vertu d'elles » (1). Le Sénat peut donner son consentement avec ou sans conditions. Si le consentement est donné sous certaines conditions et que l'autre nation accepte les modifications voulues, le Président n'a pas besoin de soumettre de nouveau le projet au Sénat, il peut échanger les ratifications et faire la promulgation du traité. La ratification est l'acte du Président et le consentement du Sénat est simplement l'autorisation donnée au Président d'échanger les ratifications et de promulguer le traité. Aussi nécessaire que le consentement du Sénat est le consentement du Président. La Cour Suprême a décidé qu'une stipulation ne pouvait pas être valablement ajoutée à un traité par le Sénat seul (2).

1. United States-Frelinghuysen, 2 Mackey 299 (1883).

2. The New York Indians-United States, 170 U. S. 1 (1898).

SECTION IV

L'interprétation des accords internationaux.

L'interprétation des traités, comme l'a indiqué Pic, peut avoir lieu par trois autorités : les parties au traité, la branche politique de l'une des parties et la branche judiciaire de l'une des parties (1). Le droit international reconnaît seulement comme obligatoire la première. Les tribunaux américains acceptent l'interprétation des parties à moins qu'elle ne soit incompatible avec le langage même du traité (2). Quant à l'interprétation donnée par la branche politique nationale, M. Bayard, Secrétaire d'Etat, a indiqué très nettement dans les paroles suivantes la règle suivie par les tribunaux américains : « Mais, bien qu'il soit vrai que les traités constituent une partie de la loi suprême du pays, ils doivent être considérés néanmoins à deux points de vue ; c'est-à-dire au point de vue politique et au point de vue juridique. Lorsque l'interprétation du traité est une question touchant à la politique nationale, l'interprétation autoritaire est celle de la branche politique du Gouvernement. Elle est du ressort de l'exécutif

1. Pic, *De l'interprétation des traités internationaux*, R. D. I. P., t. XVII, p. 5-35.

2. United States-Payne, 8 Federal Reporter 883 (1881).

ou du Congrès selon le cas. Quand une question politique est ainsi posée les tribunaux se conforment à cette décision. Telle était la décision de la Cour Suprême dans des affaires soulevées à l'égard du Traité de 1803 avec la France, de 1819 avec l'Espagne et de 1848 avec le Mexique. Mais lorsque le traité doit être interprété simplement en tant que loi interne, touchant aux droits privés, les tribunaux agissent d'une manière entièrement indépendante de l'exécutif en interprétant à la fois le traité et la législation que le Congrès a pu adopter pour le mettre à exécution. Et quoique les tribunaux puissent attacher beaucoup de valeur à une opinion de l'exécutif à cet égard, une telle opinion ne serait pas considérée comme ayant de la force obligatoire » (1). Le Sénat seul, a déclaré la Cour Suprême, ne peut pas contrôler l'interprétation d'un traité en expliquant son objet et ses résultats (2). Le Président, les officiers et les fonctionnaires fédéraux doivent se conformer à l'interprétation judiciaire et ne peuvent pas interpréter le traité selon leurs propres idées (3). Le Congrès ne peut pas modifier cette pratique, car, ainsi que l'a indiqué la Cour Suprême, « L'interprétation des traités est du ressort particulier du corps judiciaire ; et sauf à l'égard de questions purement politiques, le Congrès n'a ni le pouvoir constitutionnel de déterminer quels sont les droits accordés par un traité, ni celui de modifier les titres de propriété déjà

1. *Foreign Relations*, 1887, p. 274 ; Voir aussi en ce sens : Davis, Notes dans *United States Treaties and Conventions*. 1889, Règle I ; Kent, *Commentaries*, § 287 ; Butler, *The Treaty-Making Power of the United States*, t. II, p. 145 ; Ogden-Blackledge, 2 Cranch 272 (1804).

2. *The Diamand Rings*, 183 U. S. 145 (1901).

3. Butler, *The Treaty-Making Power of the United States*, t. II, p. 5.

conçédés par le traité même » (1). Cependant, lorsque l'interprétation de la branche politique sur une question du droit des particuliers remonte loin, les tribunaux y attacheront une certaine valeur, et, à moins qu'elle ne soit incompatible avec les termes mêmes du traité, l'adopteront (2). La Cour Suprême déclare que les tribunaux ne peuvent pas suppléer aux défauts d'un traité (3), ni changer les mots, même s'il y a eu erreur manifeste de rédaction (4). Mais la Cour Suprême admet que les tribunaux peuvent statuer sur une question de fait, même de nature politique, telle qu'une délimitation de frontières, lorsque les droits des particuliers en dépendent (5).

En droit international les accords doivent être interprétés avec la meilleure bonne foi, et en vue d'exécuter les intentions des deux parties (6). Les règles du droit interne d'un pays pour l'interprétation des actes juridiques entre particuliers ne sont pas nécessairement applicables à l'interprétation des accords internationaux (7).

Mais le droit américain énonce que les mêmes règles d'interprétation sont applicables aux traités, aussi bien qu'aux contrats, lois et actes écrits en général. Le « *Circuit Court* » déclara que « l'interprétation des traités est

1. Jones-Meehan, 175 U. S. 1 (1899).

2. Castro-De Uriarte, 16 Federal Reporter 93 (1882).

3. The *Amiable Isabelle*, 6 Wheaton 1 (1821).

4. Meigs-Mc Clung, 9 Cranch 11 (1815).

5. Pollard's Lessee-Files, 21 Howard 591 (1844); Pollard's Lessee-Hagan, 3 Howard 212 (1845); Pollard's Heirs-Kibbé, 14 Peters 353 (1840).

6. Westlake, *International Law*, t. I, p. 282. Despagnet et De Boeck, *Cours de Droit International Public*, § 450.

7. Despagnet et De Boeck, *Cours de Droit International Public*, § 450; Westlake, *International Law*, t. I, p. 282.

une question de droit qui doit être gouvernée par les mêmes règles, *mutatis mutandis*, qui prévalent dans l'interprétation des contrats et des lois » (1). Le *English and American Encyclopedia of Law* s'exprime ainsi : « En interprétant le langage des traités, les tribunaux suivent, afin d'exécuter le dessein et l'intention des parties, les mêmes règles générales qui sont applicables à l'interprétation de lois, de contrats et d'actes écrits en général » (2). Le *Surrogate* de New-York, a exprimé l'opinion qu'il n'y avait aucune différence entre les règles d'interprétation des traités, de contrats privés et de lois (3). Mais une opinion un peu divergente a été émise d'après laquelle quand un traité a pour objet de créer ou de fixer des droits des particuliers le sens doit être déterminé selon les règles d'interprétation applicables aux contrats entre particuliers (4). Une opinion plus libérale fut énoncée par un autre *Surrogate* de New-York quand il dit : « Les dispositions d'un traité doivent être interprétées beaucoup plus librement que les dispositions législatives. On doit donner aux expressions et aux mots employés dans le premier le sens le plus large afin de réaliser les intentions libérales des hautes parties contractantes » (5). Le même tribunal déclara, dans une autre affaire, qu'en cas de doute un traité doit être interprété selon la tendance du droit international (6).

Dans l'interprétation des lois et des actes écrits en général la preuve extrinsèque ne peut être prise en considération

1. Goetze-United States, 103 Federal Reporter 72 (1900) ; Davis, Notes dans *American Treaties and Conventions*, 1889.

2. *American and English Encyclopedia of Law*, t. XXVIII.

3. Matter of Scutella, 69 Miscellaneous (N. Y.) 514 (1910).

4. Anderson-Lewis, Freeman's Chancery, 178.

5. In re Fattosini, Estate, 13 Miscellaneous (N. Y.) 18 (1900).

6. Matter of Lobrasciano, 38 Miscellaneous (N. Y.) 415 (1902).

que pour indiquer le sens des ambiguïtés cachées, tandis que pour les ambiguïtés apparentes on ne peut pas sortir de l'acte même. Il semble qu'en ce qui concerne les traités on peut introduire la preuve extrinsèque dans les deux cas. Si on le pouvait, ce serait une dérogation aux principes que l'interprétation des traités est soumise en droit national aux mêmes règles que les autres actes écrits. Malgré ces quelques opinions libérales, on doit conclure que le droit national a une tendance à interpréter un traité d'une manière plus stricte que ne le ferait le droit international (1).

La base de l'interprétation du droit national doit être l'intention des parties (2), et selon la Cour Suprême *uberima fides* (3). C'est ainsi que quand il y a deux interprétations possibles, l'une restrictive et l'autre favorable à l'exécution du traité, c'est la dernière qui doit être préférée (4). C'est ainsi aussi qu'afin de rechercher l'intention des parties on doit comparer les deux originaux dans leur langue respective (5). On ne doit pas interpréter les mots dans le sens figuré ou spécial dans lequel ils peuvent être entendus en droit interne (6). Pourtant, il a été jugé par le « *Circuit Court* » que l'interprétation d'un traité doit être raisonnable plutôt que libérale (7). Ce dernier principe est écarté à l'égard des traités passés avec les tribus indien-

1. Goetze-United States, 103 Federal Reporter 72 (1901).

2. Kent, *Commentaries*, t. I, p. 174.

3. De Geofroy-Riggs, 133 U. S. 258 (1890).

4. United States-Payne, 8 Federal Reporter 883 (1881).

5. United States-Perchman, 7 Peters 51 (1833).

6. In re Wyman, 77 Northeastern (Mass.) 779 (1906); United States-Perchman, 7 Peters 51 (1833); De Geofroy-Riggs, 133 U. S. 258 (1890).

7. The Neck, 138 Federal Reporter 144.

nés à cause de l'inégalité entre les parties contractantes qui rend désirable une interprétation libérale et non technique (1).

Un traité, comme une loi, bénéficie de la règle juridique que tout acte d'une autorité reconnue seule compétente dans la matière, est présumé constitutionnel. Mais cette présomption est seulement *juris* et non pas *juris et de jure*. Le langage de l'accord sera restreint, si c'est nécessaire, afin de le rendre constitutionnel et les tribunaux ont assez souvent restreint la portée d'un traité quand il s'est trouvé en conflit avec une loi importante fédérale ou d'un Etat. De même qu'une loi, une partie illégale d'un traité sera séparée des parties valables, à moins qu'une telle séparation ne soit impossible ou que l'intention des parties contractantes ayant été rendue inefficace quant à l'ensemble, il est à présumer qu'elles n'auraient pas voulu qu'une partie seulement fût mise à exécution.

Un traité ratifié date du jour où les négociations ont pris fin et le projet de traité réglé dans sa condition définitive. A cet égard, la ratification a un effet rétroactif. Pourtant, en ce qui concerne les droits des particuliers, un traité ne date que du jour de la ratification (2).

Pour savoir si la législation du Congrès est nécessaire pour mettre à exécution un traité, la formule suivie par la Cour Suprême est celle-ci : « Mais lorsque les termes de la stipulation impliquent un contrat, lorsqu'une des parties s'engage à remplir un acte déterminé, le traité s'adresse au département politique et non pas au département judiciaire

1. Jones-Meehan, 175 U. S. 1 (1899) ; Butler, *The Treaty-Making Power of the United States*, t. II, p. 215.

2. Davis, Notes dans *United States Treaties and Conventions*, 1889, Règle 11.

et le corps législatif (le Congrès) doit exécuter le contrat avant que celui-ci puisse devenir une règle pour la Cour » (1). On a pourtant modifié la formule pour le cas où le contrat exécutoire du traité s'adresse au pouvoir judiciaire fédéral ou des Etats et consiste dans un devoir de nature ministériel bien défini. Les tribunaux exécuteront le contrat, dans un tel cas, sans la nécessité de législation (2). La formule proposée par un arrêt de la Cour Suprême est qu'une loi serait nécessaire pour mettre à exécution un traité sauf quand le traité énonce une règle par laquelle les droits privés de particuliers pourraient être déterminés et quand ces droits sont de nature à être sanctionnés par un tribunal (3). Cette nouvelle formule n'a pas été acceptée par la jurisprudence, quoique les tribunaux sont disposés à considérer un traité comme stipulant un contrat exécutoire quand l'effet serait de modifier des lois importantes antérieures (4).

Puisqu'un traité et une loi du Congrès ont au point de vue juridique un rang égal, on applique en cas de conflit

1. Foster-Neilson, 2 Peters 253 (1829); La formule confirmée dans les arrêts: Puget Sound Agricultural Company-Pierce County, 1 Washington T. P. 159; In re Metzgar, Federal Cases 9511 (1847); De Lima-Bidwell, 182 U. S. 1 (1901); Taylor-Morton, 2 Curtis 254 (1855); Humphrey's Administrator-United States, Devlin, *Court of Claims*, § 678, 679.

2. The British Prisoners, 1 Woodbury and Minot 66 (1845); In re Metzgar, Federal Cases 9511 (1847), reformé 5 Howard 176 (1847).

3. The Head Money Cases, 112 U. S. 598 (1884); Voir l'opinion dissidente dans l'arrêt: Minnesota Canal Company-Pratt 112 Northwester (Minn.) 395 (1907).

4. Taylor-Morton, 2 Curtis 254 (1855); Whitney-Robertson, 124 U. S. 190 (1888); 134,000 Feet of Pine Lumber, 4 Blatchford 182 (1858); United States-Hathaway 4 Wallace 404 (1866); United States-Quimby, 4 Wallace 408 (1866).

les mêmes règles qu'en cas de conflit de lois (1). Mais une loi d'un Etat n'a pas le même rang juridique qu'un traité ; donc, après avoir décidé que le traité est valable, on devrait l'interpréter sans tenir compte, en quoi que ce soit, de la loi de l'Etat (2). Mais malgré l'exactitude de ce principe, en fait, les tribunaux n'en tiennent pas compte, car dans un conflit entre traité et loi d'Etat ils essayent de les concilier.

1. Whitney-Robertson, 124 U. S. 190 (1888); Devlin, *Treaty Power*, § 168, 176.

2. Matter of Lobrasciano, 38 Miscellaneous (N. Y.) 415 (1902).

SECTION V

La nature juridique des accords internationaux.

Dans le droit des gens un traité est un contrat entre nations souveraines. Il y a cependant deux opinions sur la nature juridique d'un accord international en droit interne. L'un considère le traité comme un simple contrat entre nations obligeant le département politique de chacune à l'exécuter mais ne possédant avant l'exécution aucune valeur juridique comme règle de droit (1). L'argument est que l'acte s'adresse aux deux nations et n'est pas une règle de droit adressée par chaque partie à ses sujets. L'autre opinion est qu'un traité, comme les autres règlements des autorités légiférantes, est une loi en droit interne (2). L'argument se fonde sur le fait que la nation entière étant obligée par l'acte, les unités constituantes de la nation

1. Jellinek, *System der Subjectiven Offenthchen Rechte*, p. 818; Zitelmann, *Internationales Privatrecht*, t. 1, p. 2; Fedozzi, *Il diritto processionale civile internazionale*, p. 372; *The Federalist*, n° LXV; Chase C. J. dans l'arrêt de la Cour Suprême, *Ware-Hylton*, 3 Dallas 199 (1796).

2. Despagnet et De Bœck, *Cours de Droit International Public*, § 450; Pic, *De l'interprétation des traités internationaux*, R.D. I.P., t. XVII, p. 9; Jay, *Secret Journal of Congress*, t. IV, p. 186-287.

doivent l'être également. La première opinion est soutenue par les auteurs américains à l'égard de la condition juridique d'un traité selon sa nature intrinsèque. Pourtant, en ce qui concerne les traités à la conclusion desquels le Président et le Sénat ont pris part, la Constitution consacre par une clause¹ spéciale la seconde opinion. Les traités, comme les lois du Congrès sont déclarés « la loi suprême du pays ». Cette déclaration produit trois effets importants : 1^o Elle donne à un traité une condition juridique dans le droit national, qui le rend comme règle de droit obligatoire à toutes les branches des gouvernements et à tous les particuliers de remplir ; 2^o elle met directement à exécution, sans qu'il soit besoin d'une loi du Congrès, toutes les stipulations d'un traité sauf les promesses exécutoires, exception faite de celles qui s'adressent aux tribunaux et qui stipulent un devoir ministériel exécutable par ceux-ci ; 3^o elle déclare expressément en ce qui concerne les traités le principe de la supériorité légale des actes fédéraux valables sur les actes d'un Etat. La portée juridique de cette clause a été quelquefois perdue de vue. Par exemple, le « *Circuit Court* » a dit : « Un traité sous la Constitution fédérale est déclaré constituer la loi suprême du pays. Ceci s'applique indubitablement à tout traité que la Puissance Contractante, sans l'aide du Congrès, peut faire exécuter. Un traité n'est pas, pourtant, et ne peut être la loi suprême du pays dans les cas où le concours du Congrès est nécessaire pour lui donner effet » (1). Cette déclaration confond la force obligatoire d'un traité en droit national avec la nécessité d'une loi pour le mettre à exécution. Il serait plus exact de dire qu'un traité peut avoir

1. Turner-American Baptist Missionary Union, 5 McLean 344 (1852) ; Devlin, *Treaty Power*, § 185.

besoin d'une loi avant d'être mis à exécution, mais qu'il n'en est pas moins la loi suprême du pays en ce sens qu'il est obligatoire pour les personnes ou les branches gouvernementales auxquelles il s'adresse de faire tous les actes nécessaires pour le mettre en opération (1). La validité d'un traité et sa condition de loi suprême sont inséparables, car la Constitution déclare que tous les traités sont la loi suprême. Dana a bien expliqué cette position juridique en disant : « Si un traité nécessite le paiement d'argent ou tout autre acte spécial qui ne peut pas être fait sans une loi, le traité est encore obligatoire pour la nation ; et il est du devoir de la nation d'édicter les lois nécessaires » (2). Cette conclusion est fortifiée par l'analogie qui existe à l'égard de la condition juridique de la Constitution même. La Constitution, en vertu de la même clause qui parle des traités, est toujours la loi suprême. Mais pour mettre la Constitution à exécution il est souvent nécessaire d'édicter des lois du Congrès.

Quant aux accords faits par le Président en vertu de son pouvoir diplomatique, militaire et administratif, ils ne sont pas dans la même situation juridique en droit national que les traités soumis au Sénat. Ils ne sont que des arrangements obligatoires aux deux nations, comme seraient les traités soumis au Sénat, selon les théories américaines en l'absence de la stipulation de la Constitution. Il y a lieu de douter du bien-fondé de cette conclusion, puisque la Constitution déclare que tous les « traités »

1. Duer, *Outlines of Constitutional Jurisprudence*, p. 138 ; Davis, Notes dans *United States Treaties and Conventions*, 1889, Règles III et IV.

2. Dana, Note 250 dans Wheaton, *International Law*, Dana's Ed. § 543.

sont la loi suprême, et que le mot « traités » devrait être assez large pour embrasser toutes formes d'arrangements entre nations. Malgré cette critique, le mot « traités » est interprété dans le sens constitutionnel, et n'embrasse donc que les accords dont la ratification a été autorisée par le Sénat. On a même été jusqu'à dire que certains des accords non soumis au Sénat ne liaient pas comme contrat la nation ou tout au plus le Secrétaire d'Etat qui les a conclus.

SECTION VI

La sanction des accords internationaux.

La sanction des accords internationaux intéresse principalement le droit national, car à moins qu'une nation étrangère n'exécute elle-même le traité dans le territoire de l'autre partie contractante, c'est la nation elle-même qui dicte les sanctions. La Constitution donne des pouvoirs sanctionneurs relatifs aux traités à la fois aux trois branches du Gouvernement Fédéral. Les Etats en possèdent aussi parmi leurs pouvoirs concurrents et réservés. Les Etats-Unis, selon la Cour Suprême, sont bien munis en droit de tous les pouvoirs nécessaires pour sanctionner les traités (1). Mais, quoique la Constitution envisage l'exercice possible de plusieurs méthodes de sanction, les lois en vigueur aujourd'hui ne les ont pas toutes mises à la disposition des autorités fédérales.

Le Président, en tant que chef de la branche exécutive, est obligé de veiller à l'exécution des lois. Ce devoir n'est pas considéré comme lui concédant implicitement tous les pouvoirs qui peuvent être nécessaires pour remplir cette fonction. Il ne peut sanctionner les traités que par les moyens

1. Fong Yue Ting-United States, 149 U. S. 698 (1893).

autorisés par les pouvoirs dont il est déjà investi (1). La Constitution déclare aussi le Président, Commandant en Chef des forces de terre et de mer ; il peut donc employer cette autorité pour réprimer les insurrections contre l'autorité fédérale (2). Mais il ne peut cependant pas exercer la contrainte contre les Etats mêmes (3). C'est une distinction de pure forme, car les individus qui gouvernent l'Etat sont bien soumis à l'autorité fédérale et c'est en vertu de ce pouvoir que le Gouvernement Fédéral a réprimé la tentative de sécession des Etats du Sud. Dans la Convention Constitutionnelle on fut d'accord jusqu'à bien près du dernier moment, pour permettre au Président de sanctionner les traités par la contrainte contre les Etats, mais on fit remarquer que les traités étant déclarés la loi suprême, et le Président pouvant sanctionner les jugements des tribunaux, cette clause n'était guère nécessaire. En vertu de l'autorisation des lois fédérales, le Président peut aussi, dans certaines conditions, employer la milice des Etats.

Le Président jouit, en outre, d'autres moyens sanctionneurs. C'est ainsi que dans l'affaire Mc Leod en 1841 avec la Grande-Bretagne, l'Administration exerça une pression assez forte sur l'Etat de New-York pour lui permettre de livrer un prisonnier. De même dans l'affaire récente des écoliers japonais, le Secrétaire d'Etat, M. Root, fut envoyé en Californie pour essayer de persuader les autorités de l'Etat de rapporter les ordonnances de séparation des races dans les lycées. Dans l'affaire actuelle des fermiers japonais en Californie, le Secrétaire d'Etat, M. Bryan, a déjà visité la Californie et a tenu une conférence avec le corps législatif de l'Etat

1. Willoughby, *On the Constitution*, t. II, p. 1151.

2. Texas-White, 7 Wallace 700 (1868).

3. Black, *Constitutional Law*, p. 125, 186.

et le Gouverneur pour les persuader de ne pas édicter une loi violative du Traité de 1911 avec le Japon. Une autre source de l'autorité sanctionnatrice du Président consiste dans son pouvoir de nommer, avec le consentement du Sénat, la plupart des officiers et fonctionnaires de l'administration active et de la branche judiciaire fédérale. Sauf quand la nomination est déterminée par les résultats d'un examen et la promotion réglée par un tableau fixe, le Président a un contrôle moral très fort sur les fonctionnaires. Pour révoquer les fonctionnaires et même les officiers supérieurs de l'administration le consentement du Sénat n'est pas nécessaire. Quant aux officiers et fonctionnaires des Etats, le Président n'a pour ainsi dire qu'un contrôle moral léger, car ils ne sont aucunement responsables devant lui et ne tiennent pas de lui leurs postes.

Le moyen le plus efficace dont jouit le Président pour sanctionner les traités consiste dans la mise en œuvre des départements administratifs fédéraux créés par les lois. Comme chef de la hiérarchie administrative, le Président peut donner l'ordre à l'« *Attorney Général* » de demander aux tribunaux fédéraux d'accorder le « *Writ of Injunction* » ou le « *mandatory Writ of Injunction* » pour interdire les violations des traités et garantir les droits des étrangers. Le Président peut aussi donner l'ordre à cet officier d'approuver formellement un procès intenté par un particulier, quoique le Gouvernement Fédéral ne puisse pas aller jusqu'à l'intervention. Il peut aussi, selon quelques auteurs, soumettre la question de l'interprétation d'un traité à la Cour d'arbitrage permanente de La Haye (1).

Le Président peut publier des « *Proclamations* » et des

1. Baldwin, *Columbia Law Review*, 1907, p. 42.

« *Executive Orders* » ; qui n'ont pourtant pas force de loi (1). Les proclamations servent principalement pour avertir le public de ne pas violer un traité ou une loi ou d'annoncer un programme de conduite administrative. Les « *Executive Orders* » édictent des règles de conduite auxquelles doivent se conformer les fonctionnaires fédéraux. Le Président ne peut pas édicter des décrets, et le Congrès n'a pas le droit de lui déléguer un tel pouvoir (2).

Le Congrès possède aussi des pouvoirs sanctionneurs d'une étendue considérable. Il peut édicter toutes les lois « nécessaires et à propos » pour assurer l'exercice des pouvoirs fédéraux, et en rédigeant de telles lois il n'est pas limité aux sujets énumérés dans sa compétence législative ordinaire (3). Quoique le Congrès ne soit pas limité à sa compétence législative ordinaire, il est douteux qu'il soit affranchi de toute restriction. Il y a néanmoins un arrêt de la Cour Suprême qui énonce que les garanties en faveur des droits des particuliers peuvent être méconnues par le Congrès quand celui-ci édicte une loi mettant en vigueur un traité qui doit opérer en territoire non américain (4). Le Congrès peut édicter des lois en exécution d'un traité, même si le traité s'exécute de sa propre vigueur (5). Le Congrès est investi en outre, du pouvoir de « définir et punir... les offenses contre le droit des gens ». C'est en vertu de cette clause que le Congrès a envoyé aux tribunaux fédéraux, par des lois spéciales, des requêtes gra-

1. Black, *Constitutional Law*, p. 125, 186.

2. Marshall Field Company-Clark, 143 U. S. 649 (1892).

3. Willoughby, *On the Constitution*, t. I, p. 507 ; Butler, *The Treaty-Making Power of the United States*, t. I, p. 5, 6.

4. In re Ross, 140 U. S. 453 (1891).

5. Castro-De Uriarte, 16 Federal Reporter 93 (1882).

cieuses soumises à l'administration active pour la solution desquelles des questions de droit international devaient être tranchées (1). Le Congrès peut voter des lois définissant ce qu'il faut entendre par offenses contre le droit des gens et chargeant les tribunaux fédéraux de la sanction.

Le pouvoir judiciaire des Etats-Unis et des Etats est néanmoins actuellement l'organe sanctionnateur principal. La Constitution détermine la juridiction virtuelle des tribunaux fédéraux mais laisse aux lois du Congrès le soin d'en accorder dans ces limites autant que le Congrès désire. Les lois existantes permettent à la fois aux tribunaux des Etats et aux tribunaux fédéraux de sanctionner les traités. La juridiction des tribunaux fédéraux n'est de nature exclusive que dans les affaires maritimes. Jusqu'en 1875, les tribunaux fédéraux étaient seuls compétents de trancher les litiges concernant les ambassadeurs, ministres publics ou consuls. Mais le Congrès peut rendre exclusive toute la juridiction virtuelle fédérale à un moment quelconque. Les particuliers peuvent donc, si les conditions de compétence sont réunies, assigner devant l'un ou l'autre des deux ordres de tribunaux. Mais le défendeur assigné dans un tel cas, devant un tribunal d'Etat peut, *in limine litis*, desaisir le tribunal d'Etat et saisir les tribunaux fédéraux.

Les tribunaux fédéraux et des Etats sanctionnent les traités de plusieurs manières. Les mesures préventives consistent principalement dans la concession, dans un cas convenable et par le tribunal compétent, du « *Writ of Mandamus* » ; « *Writ of Habeas Corpus* » ; « *Writ of Quo Warranto* » ; « *Writ of Certiorari* » ; et « *Writ of Prohibition* ». Mais il faut faire remarquer que les tribunaux, selon le

1. United States-Repentiny, 5 Wallace 211 (1866) ; Butler, *The Treaty-Making Power of the United States*, t. II, p. 188.

« *Circuit Court* », ne peuvent pas contraindre le Président à se conformer aux traités en violation des lois postérieures du Congrès (1). Les tribunaux ne peuvent pas non plus entraver par des « *Writs* » la marche des négociations ayant pour but la conclusion d'un traité (2). Le « *Writ of Habeas Corpus* » peut aujourd'hui être accordé par les tribunaux fédéraux dans tous les cas où une personne est privée de sa liberté en violation de la Constitution, d'une loi ou d'un traité des Etats-Unis. Les mesures confirmatives de droits et compensatrices consistent dans les jugements tranchant les litiges civils institués par les particuliers. Afin d'invoquer la compétence fédérale en se basant sur le fait qu'une question de traité est soulevée par la demande, il faut que le traité soit mis en question directement et non d'une manière incidente. C'est ainsi que les tribunaux fédéraux sont incompétents, lorsque le droit prétendu protégé par le traité appartient à une personne autre que les parties en cause (3). Sont aussi incompétents les tribunaux fédéraux quand deux particuliers réclament la même propriété protégée par le traité (4). Quand les tribunaux d'Etat ont méconnu l'existence d'un droit réclaté en vertu d'un traité parce que le droit est entaché de fraude, la Cour Suprême n'a pas de compétence en appel (5). Pourtant, lorsque les tribunaux fédéraux sont saisis valablement d'un litige pour la raison qu'une question de traité est soulevée, ils sont

1. Taylor-Morton, 2 Curtis 454 (1855).

2. Frelinghuysen-Key, 110 U. S. 64 (1884); Great Western Insurance Company-United States, 19 Court of Claims 306; Angarica de la Rua-Bayard, 4 Mackey 310.

3. Owings-Norwood's Lessee, 5 Cranch 344 (1809).

4. Crystal Springs Land and Water Company-City of Los Angeles, 76 Federal Reporter 148 et 82 Federal Reporter 117.

5. Lynch-De Bernal, 9 Wallace 315 (1869).

autorisés non seulement à interpréter le traité mais aussi à déterminer l'existence et la validité du droit réclamé et à statuer sur toutes les matières incidentes (1).

L'absence d'une compétence pénale fédérale pour punir les violations de traités est le point faible du système judiciaire sanctionnateur actuel. Les tribunaux d'Etat sont les seuls qui ont une compétence de cette sorte et il est assez difficile de sanctionner efficacement les violations de traités quand la poursuite doit être tranchée par un jury de particuliers qui sont souvent en communauté d'idées avec les coupables. On doit ajouter qu'il y a un autre obstacle important. Quoique la Constitution dispose que les actes judiciaires d'un Etat doivent être tenus pour authentiques dans un autre Etat, la règle ne s'applique qu'aux actes de procédure civile et non aux actes de procédure criminelle. Donc, il peut être difficile à cause du nombre des Etats de poursuivre un particulier d'une manière satisfaisante. Aussi, si l'autre Etat ne reconnaît pas la bonne foi des actes juridiques, bien que l'extradition entre les Etats soit commandée par la Constitution, les tribunaux ne peuvent pas concéder le « *Writ of Mandamus* » à l'encontre du Gouverneur de l'Etat afin de le contraindre à obéir. On estime donc que si les tribunaux fédéraux avaient une compétence pénale analogue à celle des Etats, la possibilité de sanctionner d'une manière efficace les traités, par des mesures de punition, augmenterait sensiblement. Jusqu'à présent on n'a pas demandé de déclarer crime ou délit fédéral certains actes qui méconnaîtraient les droits accordés par un traité aux étrangers. On insiste seu-

1. *Martin-Hunter's Lessee*, 1 *Wheaton* 304 (1816). Mais voir en sens contraire : *Philipps-Morina City Land and Water Association*, 124 *U. S.* 605 (1887).

lement sur une compétence pénale pour les offenses de droit commun. L'ex-Président Taft dans un discours récent a bien exprimé cette idée en disant : « Nous avons conclu beaucoup de traités d'amitié et de paix dans lesquels nous avons promis de permettre aux sujets et aux citoyens de l'autre partie contractante, demeurant à l'intérieur de nos frontières, une procédure légale convenable pour la protection de la vie, de la liberté et de la propriété, néanmoins, nous refusons maintenant à la même autorité qui fait le traité le pouvoir de remplir ses obligations. Une loi d'une douzaine de lignes accorderait au Président le pouvoir d'intenter des procès civils et criminels auprès des tribunaux des Etats-Unis pour obtenir la punition des violations des droits d'étrangers garantis par un traité et le mettre à même de se servir de la force exécutive, tant civile que militaire, du gouvernement comme défense contre ces menaces d'invasion. Notre expérience passée nous a appris que la violence commise par la foule contre les étrangers à cause des préjugés ethniques ne sera jamais punie par l'autorité de l'Etat, et il n'y a rien qu'un peuple fier, et ce sont les peuples aujourd'hui qui sont les arbitres principaux de la guerre et de la paix, se ressent plus qu'e des mauvais traitements infligés à leurs concitoyens vivant sous le drapeau d'un gouvernement étranger, qui a stipulé et engagé son honneur de les protéger » (1). En 1892, une proposition de loi fut déposée au Sénat qui proposait de donner une compétence pénale aux tribunaux fédéraux pour les offenses déclarées telles par les lois de l'Etat dans la juridiction duquel le tribunal fédéral se trouvait. Le projet ne fut pas voté. La constitutionnalité d'une telle

1. Taft. Discours devant l'American Bar Association. Parafra dans les *Proceedings of the American Bar Association*, 1914.

mesure n'est guère douteuse et il y a un précédent dans la loi fédérale qui autorisait les tribunaux fédéraux d'ordonner, en conformité avec les traités, que les marins déserteurs soient livrés à leurs navires (1).

Quand les tribunaux sont appelés à statuer sur une question soulevée par un traité, il est nécessaire qu'ils examinent si le traité est valable. A cet égard, Butler a dit : « Il est fort douteux que les traités puissent être déclarés nuls, puisque toute modification ou abrogation d'un traité tombe entièrement dans la compétence de la branche législative et est tout à fait hors de celle de la branche judiciaire » (2). Cette opinion doit être écartée. Les tribunaux n'ont, il est vrai, jusqu'à présent, jamais déclaré nul un traité, mais ils ont si souvent discuté les restrictions à la compétence contractante des États-Unis et les juges ont affirmé, comme l'a fait le « *Chief Justice* » Chase dès le début de la République, que si l'occasion se présentait, ils emploieraient leurs pouvoirs d'annulation (3). L'argument de Butler, fondé sur l'idée de la séparation des pouvoirs, ne peut guère trouver de faveur aujourd'hui quand ce principe est si fréquemment mis en échec par le contrôle des tribunaux sur les lois et les actes de l'administration active.

Quant à la question de savoir si la matière du traité rentre dans la compétence fédérale les tribunaux ont

1. *Revised Statutes of the United States*, § 5280 ; La loi vient d'être rapportée le 10 mars 1915. *Proceedings of the American Society of International Law*, 1908.

2. Butler, *The Treaty Making Power of the United States*, t. II, p. 353. En même sens : Frédéric Coudert, *Journal de Droit International Privé*, 1879, p. 422.

3. Chase C. J. dans l'arrêt de la Cour Suprême, Ware-Hylton, 3 Dallas 199 (1796).

entière liberté d'appréciation. Mais les questions purement politiques sont tranchées par la branche politique dans la compétence de laquelle rentre la question ; et les tribunaux acceptent la décision. Donc, en déterminant la validité d'un traité, les tribunaux ne déterminent pas pour eux-mêmes si l'autre nation contractante a bien ratifié (1). Les tribunaux n'ont cependant jamais déclaré qu'ils ne feraient pas cette investigation quant aux actes du Gouvernement Fédéral. Il est probable cependant par analogie avec la pratique suivie en ce qui concerne les lois et les amendements constitutionnels, que les tribunaux accepteraient la déclaration de la branche politique que les formalités de ratification avaient été bien suivies. En ce qui concerne les lois, les tribunaux déclarent que les formalités du vote ont été régulières si la loi est correctement enrégistrée (2). Dans quelques Etats, néanmoins, ils consentent à se reporter au journal du corps législatif. Quant aux amendements constitutionnels, la proclamation du Secrétaire d'Etat est considérée comme la preuve du fait que les formalités du vote ont été suivies (3). Il est donc probable que la proclamation du Président déclarant un traité en vigueur serait tenue comme présomption *juris et de jure* que le traité a été ratifié en conformité avec la Constitu-

1. Maiden-Ingersell, 6 Michigan 372 (1859) ; Terlinden-Ames, 184 U. S. 270 (1902) ; Dee-Braden, 16 Howard 657 (1854) ; Fellows-Blacksmith ; 19 Howard 366 (1856) ; Leighton-United States, 29 Court of Claims 288 (1894), confirmé par l'arrêt de la Cour Suprême, 161 U. S. 291 (1894) ; People-Dibble, 16 New-York 203 (1857) ; United States-Arredondo, 6 Peters 691 (1832) ; The New York Indians, 30 Court of Claims 413 (1895) ; Mais voir en sens contraire : United States-La Chapelle 81 Federal Reporter 152 (1897).

2. Marshall Field Company-Clark, 143 U. S. 649 (1892).

3. White-Hart, 13 Wallace 646 (1870).

tion. Il n'est pas décidé d'une façon nette si c'est le Président ou le Congrès qui est compétent pour décider si un traité est en vigueur. En 1798 ce fut le Congrès qui déclara non obligatoire aux Etats-Unis le Traité de 1788 avec la France (1). Le Président Hayes interposa son veto sur une proposition de loi votée par le Congrès, interdisant l'immigration des Chinois, pour le motif qu'une telle loi aurait l'effet d'abroger le Traité de 1868 avec la Chine et que l'abrogation des traités était une des prérogatives non du Congrès mais du Président. La question reste donc indéterminée.

Quand se présente la question de la validité d'une loi d'un Etat selon la Constitution de l'Etat, et la question de son interprétation, les tribunaux fédéraux acceptent l'opinion de la branche judiciaire de l'Etat. Aussi quand il n'y a aucune loi fédérale sur la matière les tribunaux fédéraux appliquent au litige la loi de l'Etat qui aurait été appliquée si la demande avait été présentée à un tribunal d'Etat. Mais en déterminant quelles sont les règles de droit sur un point particulier les tribunaux fédéraux ne sont pas obligés de suivre les précédents fournis par arrêts des tribunaux d'Etat. Donc, un tribunal fédéral peut déclarer que le droit d'un Etat est autre que ne le déclarent les tribunaux de cet Etat même.

Les Etats aussi peuvent sanctionner les traités fédéraux par leurs branches exécutives, législatives et judiciaires. Il fut même déclaré par le « *Circuit Court* » que lorsqu'un traité stipule que les Etats-Unis recommanderaient aux Etats d'édicter certaines lois, ces derniers peuvent les adopter malgré une prohibition contraire dans leur propre

1. The *William*, 23 Court of Claims 201 ; Mais voir Madison, *Madison's Works*, t. I, p. 523, 524.

Constitution (1). Il est douteux que cette jurisprudence soit exacte, car bien qu'un traité puisse quelquefois méconnaître valablement l'existence de la Constitution d'un Etat, il est difficile d'admettre qu'il puisse étendre la portée des pouvoirs constitutionnels des branches gouvernementales de l'Etat. Les Etats ont quelquefois édicté des lois pour aider la sanction des traités. C'est ainsi par exemple qu'en 1821 l'Etat de New-York vota une loi pour punir les intrusions de particuliers sur les réservations des Indiens dont l'inviolabilité avait été garantie par un traité. Pourtant, les Etats ne se sont pas montrés très disposés à aider le gouvernement fédéral dans sa tâche et les lois de ce genre ne sont pas fréquentes.

1. Gordon-Kerr, Federal Cases 5611 (1806).

SECTION VII

Les traités et la législation des Etats réglant les droits de propriété des étrangers.

Sauf dans quelques Etats, comme la Louisiane et le Texas où le Droit Civil forme la base juridique du droit, le « *Common Law* » anglais, tel qu'il était en 1776, est le point de départ juridique des droits civils des étrangers dans les Etats de l'Union. Selon le « *Common Law* » les étrangers jouissaient des mêmes droits à l'égard de la propriété mobilière que les citoyens, mais étaient soumis à des incapacités très étendues quant à la propriété mobilière. Un étranger pouvait acquérir des biens-fonds par achat ou par testament et les posséder en qualité de propriété jusqu'à la date de l'enquête d'office de l'Etat instituée pour lui confisquer la propriété à cause de sa qualité d'étranger. Un cessionnaire de l'étranger, qu'il fût citoyen ou étranger, se trouvait sous la même incapacité de posséder en propriété les biens-fonds en permanence. Un étranger n'avait pas, pour la propriété foncière, le sang héritable *ab intestat* et cette incapacité s'étendait aussi à ses ayants-droit citoyens ou étrangers. Un héritier *ab intestat* étranger de biens-fonds et ses ayants-droit devaient être ignorés dans le partage de la succession. Dans l'absence d'héritiers citoyens la propriété revenait

de plein droit, au moment même du décès, à l'Etat. La rigueur du « *Common Law* » a été atténuée par les Etats au cours du xix^e siècle. A l'heure actuelle, quatre systèmes sont en vigueur parmi les Etats. Un petit nombre d'Etats ont gardé le « *Common Law* », avec cette modification qu'un étranger aurait quelques années pour vendre les biens-fonds qu'il pourrait acquérir par achat ou testament, et même par succession *ab intestat*, et que l'enquête d'office ou la déchéance n'interviendraient qu'après ce délai. Un plus grand nombre d'Etats subordonnent la possession en propriété en permanence de biens-fonds, acquis par achat, testament ou *ab intestat*, à la domiciliation dans l'Etat ou l'Union. Faute de se faire domicilier, l'enquête d'office ou la déchéance peut avoir lieu après un certain délai. D'autres Etats autorisent la possession en propriété de la propriété foncière sous la condition de commencer, dans un certain délai, les formalités de la naturalisation, par une déclaration d'intention de devenir citoyen. A l'expiration du délai, l'enquête d'office peut avoir lieu ou la déchéance intervenir de plein droit. Dans beaucoup d'Etats les mêmes droits sont accordés aux étrangers et aux citoyens. Quelques Etats restent en dehors de ces quatre grandes classes. Ils ont des lois, qui accordent, par exemple, la liberté de posséder en propriété et d'acquérir *ab intestat* la propriété foncière jusqu'à une certaine valeur ou une certaine superficie. Il y a aussi les lois de certains Etats de l'Ouest réglementant d'une façon spéciale les droits de propriété des Mongols.

Les Etats-Unis ont conclu beaucoup de traités accordant aux étrangers des droits de propriété plus étendus que ceux permis par les lois des Etats. Ces traités contiennent des clauses très dissemblables les unes des autres. Par

exemple, les Traités de 1783 et 1794 avec la Grande-Bretagne, et celui de 1848 avec le Mexique, n'avaient pour but que d'abolir les incapacités frappant les anglais et les mexicains pour certains cas. Le Traité de 1788 avec la France et celui de 1783 avec la Suède, au contraire, abolissaient toutes les incapacités. La Convention Consulaire de 1853 avec la France est la moins radicale de toutes, car elle ne prétend abolir les incapacités frappant les étrangers que dans les Etats où elles sont déjà atténuées. D'autres traités accordent des délais, fixes ou indéterminés, pour vendre les biens-fonds échus par testament ou succession *ab intestat*. Le Traité de 1845 avec la Bavière ne parlait que d'une façon obscure des droits de succession des étrangers et le traité de 1871 avec l'Allemagne ne parlait que des impôts de succession des étrangers, non de la dévolution de la propriété en leur faveur. Les traités avec la Chine et le Japon contiennent des clauses tout à fait spéciales sur les droits de propriété des sujets et citoyens des deux pays. On ne peut donc pas étudier le conflit en parlant de ces traités en bloc. Il faut, les classer en plusieurs groupes et considérer le conflit à l'égard de chacun.

Le Traité de Paix de 1783 avec la Grande-Bretagne reçut son interprétation première sous la Confédération. Les deux affaires Rutgers-Waddington et Republica-Gordon établirent la suprématie juridique des traités sur la législation des Etats, mais représentèrent une jurisprudence exceptionnelle. Sous la Constitution cette jurisprudence devint autoritaire. On doit donc ajouter ces arrêts au corps de jurisprudence concernant le Traité de paix, car ils furent suivis et cités par la suite. L'arrêt Rutgers-Waddington, vu l'article VI, nullifia la loi de l'Etat de New-York qui concédait une action en justice aux propriétaires

dépossédés par l'occupation anglaise contre les détenteurs, pour le loyer et le fermage et déclarait d'aucune valeur comme moyen de défense la contrainte ou un ordre militaire. L'arrêt *Respublica-Gordon*, fondé également sur l'Article VI du Traité de paix, déclara que la peine de mort civile ne pouvait pas être infligée après le Traité à l'encontre d'un loyaliste reconnu coupable de trahison par un jugement rendu avant le Traité.

Sous la Constitution aussi, l'Article VI du Traité, prohibant les confiscations futures, entra souvent en conflit avec la législation des Etats. En 1786, l'Etat de New-York édicta une loi qui stipulait que quand une propriété foncière confisquée revenait par revendication aux mains de son ancien propriétaire le détenteur aurait un droit de compensation pour la valeur des améliorations. Un propriétaire anglais revendiquant, devant le « *Circuit Court* » contre un détenteur américain obtint jugement en sa faveur et, en raison de l'Article VI du Traité, qui prohibait les confiscations futures, la valeur des améliorations ne fut pas accordée au défendeur. Celui-ci porta l'affaire en appel devant la Cour Suprême. La Cour accorda la propriété au demandeur sans concéder la valeur des améliorations; parce que le Traité prohibait les confiscations futures et la clause protégeait les droits de propriété tels qu'ils existaient en 1783 (1).

Pourtant, l'Article VI du Traité ne protégeait pas contre les dommages-intérêts, autorisés par les lois de Massachusetts, l'Anglais qui avait violé par intrusion la propriété d'un citoyen pendant la révolution (2). Ce fut à l'oc-

1. Carver-Jackson, 4 Peters 1 (1830).

2. Whitaker's Administrator-English, 1 Bay (Mass.) 15.

casion. d'un tel litige que la Grande-Bretagne avait protesté, en 1787. La jurisprudence est critiquable car la prohibition de toutes pertes futures en raison du rôle joué pendant la révolution aurait dû embrasser dans sa prohibition une action pour intrusion fondée sur les lois locales.

Le conflit se présenta entre une loi de la Caroline Septentrionale et le même article du Traité. L'Etat avait décrété que les Anglais ne devaient plus posséder la propriété foncière et un particulier anglais donna caution à l'Etat pour l'assurer qu'il céderait sa propriété. Après le Traité il intenta une action en justice devant les tribunaux de la Caroline Septentrionale pour recouvrer le montant de la caution. Le V^e Article du Traité confirmait les Anglais dans leurs droits de propriété, et, l'obligation de vendre n'existant plus, il se crut avoir droit au remboursement de la caution. Jugement fut rendu en sa faveur pour le motif que l'Article VI prohibait des pertes futures et que le demandeur, n'étant plus obligé à obéir à la loi, l'Etat ne pouvait garder la caution (1). En 1783, après la ratification du Traité, l'Etat de Pensylvanie vota une loi corrigeant une erreur de nom dans l'intitulé d'un jugement de trahison rendu contre un loyaliste en 1779. Ce conflit entre l'Article VI du Traité et la loi de l'Etat fut soulevé dans une action de revendication instituée devant le « *Circuit Court* » entre le locataire du cessionnaire du loyaliste, qui avait été reconnu coupable de trahison, et le cessionnaire de l'Etat, lequel s'était cru titulaire à la suite de la mort civile du loyaliste. La Cour déclara que la loi de l'Etat corrigeant l'erreur de la procédure judiciaire était nulle puisque l'Article VI du Traité prohibait les confiscations futures. Jugement fut

1. Ray-Mc Culloch, 1 North Carolina, 492.

donc rendu en faveur du demandeur (1). Une loi de Georgie, votée au cours de la révolution, confisqua la propriété des loyalistes mais la vente effective n'eut lieu qu'après le Traité. Dans une action hypothécaire immobilière intentée par un créancier hypothécaire anglais, et portée en appel devant la Cour Suprême, le défendeur, propriétaire de la propriété grevée, invoqua comme moyens que le droit hypothécaire n'appartenait plus au demandeur, car l'Etat l'avait confisqué et vendu, et aussi que le délai de prescription s'était écoulé. Le demandeur répondit que la vente de son hypothèque était illégale vu l'Article VI du Traité qui prohibait les confiscations futures et que l'Article IV du Traité avait aboli à l'égard des Anglais, parmi les obstacles légaux, les délais de prescription. La Cour rendit un jugement en faveur du demandeur pour le motif que l'hypothèque appartenait au demandeur puisque la vente du droit était nulle, ayant été faite après le Traité et en violation de la clause prohibant les confiscations futures, et en second lieu que le Traité avait aboli les délais de prescription à l'égard des créanciers anglais en supprimant tout obstacle légal au recouvrement des dettes (2).

La Cour Suprême eut l'occasion de se prononcer en appel sur un autre conflit. Cette fois-ci ce fut entre l'Article VI et la loi de l'Etat de Virginie, votée en 1785, qui déclarait échoir à l'Etat les propriétés de Lord Fairfax. L'héritier testamentaire de celui-ci intenta devant les tribunaux de Virginie une action en revendication contre le locataire du cessionnaire de l'Etat. La question se posa, parmi d'autres, de savoir si la vente par l'Etat était valable.

1. Hylton-Brown, Federal Cases 5982 (1806).

2. Higginson-Main, 4 Cranch 415 (1808).

La Cour d'Appel de l'Etat décida que le Traité de 1783 n'empêchait pas la confiscation faite pour le motif de la qualité d'étranger du propriétaire. La Cour Suprême réforma le jugement de ce chef en disant que l'Article VI prohibait toute confiscation sous quelque prétexte que ce fut (1). Dans un des nombreux arrêts des tribunaux fédéraux relativement aux droits de propriété de la Société pour la Propagation de l'Evangile dans les Pays Etrangers la Cour Suprême eut l'occasion de statuer encore une fois sur la même phase du conflit. L'Etat de Vermont édicta une loi en 1794 confisquant les propriétés foncières de la Société, une société anonyme anglaise, à raison de sa qualité de société étrangère. La Société intenta devant le « *Circuit Court* » fédéral une action en revendication contre la ville de New Haven, cessionnaire de l'Etat. La Cour ne put pas se mettre d'accord pour rendre jugement et sur un certificat de division d'opinion la Cour Suprême fut saisie. La Cour n'hésita pas à rendre un jugement en faveur du demandeur fondé sur la prohibition de l'Article VI contre les confiscations futures. Le Traité fut interprété dans le sens qu'une société anonyme était une « personne » visée par l'Article (2). L'Etat de Vermont, peu après, intenta lui-même une action pour confisquer la propriété, mais pour les mêmes motifs le « *Circuit Court* » écarta sa prétention (3).

Maryland, en 1780, décréta la confiscation, sans enquête d'office, de « toutes propriétés dans l'Etat, appartenant aux sujets britanniques, excepté seulement les dettes ». Parmi

1. Fairfax's Devisee-Hunter's Lessee, 3 Cranch 603.

2. Society for the Propagation of the Gospel in Foreign Parts-Town of New Haven, 8 Wheaton 464 (1823).

3. State of Vermont-Society etc. ; Federal Cases 16919 (1826).

les propriétés ainsi confisquées s'en trouvait une dont un sujet anglais était l'usufruitier secret. Les Commissaires de l'Etat, qui étaient investis en vertu de la loi des titres des propriétés confisquées, ne découvrirent l'existence de cet usufruit secret qu'après la ratification du Traité. L'usufruitier intenta devant les tribunaux de l'Etat une action pour contraindre l'Etat à ne pas le priver de son usufruit et à lui céder le titre de la pleine propriété, se fondant sur la prohibition de confiscations futures de l'Article VI. La Cour Suprême de Maryland refusa d'accéder à la demande. En appel, la Cour Suprême confirma l'arrêt pour le motif que la loi de l'Etat avait confisqué la nue propriété et l'usufruit, les droits ignorés comme les droits connus. Le Traité ne protégeait que les droits existants à la date de son entrée en vigueur, le demandeur n'avait donc aucun droit que le Traité pouvait protéger contre la confiscation future (1).

L'Article IV du Traité, qui stipulait que les créanciers anglais ne rencontreraient aucun obstacle légal au recouvrement de la pleine valeur en monnaie sterling des dettes contractées de bonne foi avant le Traité, fut aussi fréquemment en conflit avec les lois des Etats. C'est ainsi que le conflit se présenta à l'égard de la loi de Virginie qui fixait à 5 ans le délai de prescription pour les actions de créance. Un bénéficiaire anglais d'un billet à ordre intenta, en 1806, une action en justice pour le montant. L'affaire vint en appel devant la Cour Suprême. Le défendeur invoqua le délai de prescription. La Cour rendit un jugement en faveur du demandeur pour le motif que les 5 ans du délai ne s'étant

1. Smith-Maryland, 6 Cranch 286 (1810).

pas écoulés avant la ratification du Traité, le droit du demandeur n'était entaché d'aucun vice à cette date, et que l'Article IV, en prohibant les obstacles légaux, prolongeait le délai de prescription (1). Le « *Circuit Court* » donna la même solution au conflit à l'égard du délai de prescription établi par la loi du District de Columbia (2).

Le conflit se présenta surtout entre l'Article IV et les lois de confiscation des Etats. Pendant la révolution l'Etat de Georgie séquestra les sommes dues aux créanciers anglais. Après le Traité, l'Etat intenta une action contre un créancier anglais pour déterminer à qui appartenait l'action contre le débiteur. La Cour Suprême rendit un jugement en faveur du créancier anglais et se fonda sur l'Article IV qui avait fait disparaître tous les obstacles légaux au recouvrement des dettes (3). La même question se présenta dans un litige devant le « *Circuit Court* » entre le créancier anglais et son débiteur. Le défendeur invoqua une loi de la Caroline Septentrionale confisquant les sommes dues et le paiement par lui à l'Etat du montant de la dette. La Cour rendit jugement en faveur du demandeur en déclarant que l'Article IV suspendait la loi de l'Etat. Les lois de cette nature et la conclusion de paiement en vertu d'elles étaient parmi les obstacles visés par le Traité (4). Une loi de Virginie de 1777 autorisait les débiteurs de se libérer, s'ils le voulaient, en payant à l'Etat au lieu de leur créancier anglais. Le défendeur américain assigné devant le « *Circuit Court* » invoqua comme moyen

1. Hopkirk-Bell, 3 Cranch 453 (1806), 4 Cranch 163 (1807).

2. Dunlop-Alexander, Federal Cases 4166 (1808). Voir aussi Higginson-Mein, 4 Cranch 415 (1808).

3. State of Georgia-Brailsford, 3 Dallas 1 (1794).

4. Hamilton-Eaton, Federal Cases 5980 (1792).

de défense un tel paiement et l'argument que le Traité n'était pas obligatoire aux Etats-Unis puisque la Grande-Bretagne l'avait violé. La Cour déclara que la question de l'existence du Traité était une question politique et non judiciaire et que les tribunaux devaient exécuter l'accord jusqu'à ce que le département politique déclarât son abrogation. La loi fut donc suspendue, vu l'Article IV du Traité, et le débiteur contraint à payer son créancier (1).

La cause la plus célèbre relativement au Traité de paix de 1783 fut celle tranchée par la Cour Suprême dans une affaire analogue. L'Administrateur de la succession d'un sujet anglais assigna devant le « *Circuit Court* » le débiteur américain du décédé pour une dette contractée avant la Révolution. Le défendeur invoqua comme moyen de défense qu'il s'était libéré de l'obligation par un paiement à l'Etat selon l'autorisation donnée par la loi et que le Traité ne s'appliquait pas à un tel cas car le droit du créancier n'existait plus à la date du Traité. Il proposa aussi qu'un traité ne pouvait pas dépouiller un particulier d'un droit acquis. La Cour lui donna raison et l'affaire fut portée en appel devant la Cour Suprême. L'avocat pour la défense était Jean Marshall, qui devait par la suite présider la Cour Suprême pendant une génération. L'affaire fut suivie avec grand intérêt par le monde des avocats et hommes d'Etat. La Cour Suprême reforma le jugement et déclara que la compétence contractuelle du Gouvernement Fédéral était bien assez étendue pour lui permettre de dépouiller par traités les droits acquis des citoyens, et qu'une interprétation raisonnable de l'Article VI du Traité indiquait que la conclusion de paiement par le débiteur en vertu de la loi

1. Jones-Walker, Federal Cases 7507 (Entre 1790-1803).

était un des obstacles légaux que le Traité voulait abolir (1). L'arrêt est d'une importance extrême, car, par lui, la jurisprudence fut confirmée définitivement dans le sens de la suprématie légale des traités sur les lois des Etats, et le signal fut donné aux tribunaux d'interpréter libéralement les termes du Traité avec la Grande-Bretagne.

Le V^e Article du Traité, qui contenait des conditions relativement aux droits de propriété analogues à celles de l'Article IV pour les dettes, se trouva également en conflit avec la législation des Etats. La portée de cette clause devait être interprétée en tenant compte de la promesse, dans le même Article, faite par les Etats-Unis d'inviter les Etats à restituer la propriété déjà confisquée. Le conflit survint entre les lois de Vermont et de New-Hampshire, promulguées au cours de la Révolution, confisquant la propriété de la Société pour la Propagation de l'Evangile dans les Pays Etrangers. Après le Traité la Société intenta devant les « *Circuits Courts* » fédéraux dans le Vermont et le New-Hampshire, des actions en revendication contre les cessionnaires de l'Etat. Le moyen invoqué par les défenseurs fut que la propriété avait été entièrement confisquée et que le Traité n'entendait pas la restituer puisque cela devait être l'objet d'une recommandation aux Etats. Les tribunaux décidèrent néanmoins que l'Article V du Traité annulait les actes de confiscation en abolissant les obstacles à la revendication des droits de propriétés (2). Mais lorsque la Société intenta une action pour les fruits dont avaient bénéficié les détenteurs la Cour Suprême en appel refusa

1. Ware-Hylton, 3 Dallas 199 (1796); En même sens : Clark-Harwood, 3 Dallas 342 (1796).

2. Society etc-Hartland, 2 Paine 536 (1814); Society etc.-Wheeler, 2 Mathews 105 (1814).

de faire droit à sa demande (1). Cependant les tribunaux de Virginie décidèrent, dans un procès de revendication, que lorsqu'une propriété avait été confisquée par enquête d'office et que plusieurs années s'étaient écoulées le Traité n'avait pas l'effet d'annuler la confiscation (2). Cette jurisprudence sur l'interprétation de l'Article V est critiquable comme étant trop libérale. Le Traité n'avait pas l'intention de restituer la propriété, mais seulement, semble-t-il, d'empêcher la consommation des confiscations commencées et de supprimer les obstacles de nature dilatoire et les délais de prescription.

Même la seconde partie de l'Article V du Traité, qui stipulait que les Etats-Unis recommanderaient aux Etats la restauration de la propriété confisquée, entra en conflit avec la loi des Etats. La Pensylvanie, dans sa Constitution, interdisait au corps législatif de restituer la propriété. Nonobstant la prohibition, une loi fut votée en 1783 déclarant qu'il y avait eu erreur de nom dans l'intitulé d'un jugement de trahison rendu contre un loyaliste. C'était un procédé indirect de restituer les biens en rendant possible l'annulation du jugement de mort civile. Dans une action en revendication le défendeur, qui était devenu propriétaire des biens confisqués, se fonda sur l'illégalité de la loi de l'Etat. Le « *Circuit Court* » rendit un arrêt favorable au demandeur, l'ayant-droit du loyaliste, en disant : « Si les Etats trouvaient convenable de le restituer, leur pouvoir naissait de ce Traité et annulait tout article de leur Constitution qui prohibait, dans d'autres circonstances, l'exercice d'un tel droit » (3). Cet arrêt est très criti-

1. Society etc.-Pawlett, 4 Peters 480 (1830).

2. Commonwealth-Bristow, 6 Call (Va) 60.

3. Gordon-Kerr, Federal Cases 5611 (1906).

quable. Un traité peut quelquefois méconnaître l'existence de la Constitution d'un Etat mais il ne peut pas le suppléer comme source de pouvoir pour le corps législatif local. Une simple recommandation fédérale à un Etat de faire un acte ne peut pas l'autoriser quand le peuple de l'Etat a signifié son désir par la Constitution que l'Etat refuse la demande.

L'Article V a aussi occasionné des conflits avec la législation des Etats sur la question de savoir quels droits de propriété pouvaient être revendiqués sans rencontrer aucun obstacle légal. Dans une action en pétition d'hérédité intentée devant les tribunaux de New-York par une héritière anglaise contre les héritiers américains, le demandeur invoqua l'Article V du Traité. Le décédé étant mort en 1776, les droits successoraux furent acquis avant la ratification du Traité mais après que l'héritier fut devenu étranger. Le défendeur invoqua la règle du droit commun selon laquelle les étrangers n'ont pas le droit d'héritier *ab intestat*. Le « *Court for the Correction of Errors* » rendit un jugement donnant raison en partie aux deux prétentions. Il accorda à la femme héritière le douaire dans cette partie de la propriété foncière du mari qui avait été acquise avant la Révolution. Le motif fut que le droit de douaire avait été acquis avant la survenance de la qualité d'étranger et que la mort du mari n'avait pas créé le droit mais l'avait simplement rendu effectif. Quant à la propriété acquise après la Révolution le droit de douaire n'avait jamais été acquis à cause de la qualité d'étranger, et quant aux autres biens, à l'égard desquels la question de douaire ne se posa pas, les droits ne furent dévolus qu'après la survenance de la qualité d'étranger, et ainsi les héritiers citoyens avaient droit. Selon le « *Common Law* » les héri-

tiers étrangers étaient ignorés dans la succession et à la date du Traité ils n'avaient aucun droit, dans ces derniers biens, que le Traité pût protéger (1). Dans une action analogue mais portant seulement sur le droit de douaire, la Cour rendit un jugement favorable au demandeur basé sur les mêmes motifs (2). Mais la Cour Suprême de New-York, dans une affaire de pétition d'hérédité subséquente où les faits matériels étaient identiques refusa de faire droit à la demande même pour le douaire; pour le motif que les droits n'étaient définitivement dévolus qu'à la mort de l'ancêtre, c'est-à-dire après la survéance de la qualité d'étranger des héritiers, laquelle selon le « *Common Law* » rend incapable d'héritier *ab intestat* (3). La même solution du conflit à l'égard des droits de succession des Anglais en vertu du Traité de 1783 fut donnée par les Tribunaux de New-York dans une autre affaire où le décédé était mort avant le Traité (4). La Cour suprême trancha en appel le conflit à l'égard des successions dans une action en revendication intentée par le locataire d'un héritier anglais qui prétendait à la succession d'un citoyen décédé en 1793. La Cour déclara que le Traité de Paix n'avait pas d'une façon générale supprimé les incapacités des étrangers et que selon le « *Common Law* » l'étranger ne pouvait pas succéder *ab intestat*. Jugement fut donc rendu en faveur de l'héritier américain (5).

Le conflit entre le Traité de paix et la législation des Etats se présenta sous un aspect un peu différent, dans

1. Jackson-Lunn, 3 Johnson's Cases 109 (1802).

2. Kelly-Harrison, 2 Johnson's Cases 29 (1800).

3. Orser-Hoag, 3 Hill (N. Y.) 79 (1842).

4. Brown-Sprague, 5 Denio (N. Y.) 545 (1845).

5. Dawson's Lessee-Godfrey, 4 Cranch 321 (1808).

une action en revendication intentée par un héritier citoyen contre le locataire d'un héritier, soi-disant citoyen. La succession s'était ouverte dans New-Jersey avant la célébration du Traité mais après la révolution. Le demandeur soutint que le bailleur, loyaliste pendant la révolution, était Anglais et que dès lors, selon le « *Common Law* », la succession ne lui était pas échue. Le défendeur, au contraire, soutint que le bailleur était bien citoyen au moins jusqu'au Traité de paix et que la succession lui était donc bien échue. La Cour Suprême, en appel, rendit un jugement favorable au défendeur. Le motif fut que le Traité n'indiquait pas quelles personnes étaient sujets anglais et quelles étaient citoyens américains, donc que la loi de l'État de New-Jersey devait déterminer la nationalité. En 1778, la propriété du bailleur, autre que celle dont il était question dans l'action, avait été confisquée par l'Etat pour cause de loyalisme et non à raison de la qualité d'étranger. Selon l'Etat de New-Jersey le bailleur était donc considéré comme un citoyen égaré, mais non comme un étranger. A la date de l'addition d'hérédité le bailleur selon la Cour était alors encore citoyen et succédait valablement *ab intestat* (1).

En 1794, la Grande-Bretagne invita les Etats-Unis à conclure un nouveau traité réglant les comptes pour les violations du Traité de paix pendant la période de la Confédération et accordant aux Anglais des droits de propriété plus étendue. Le nouveau traité, passé en 1794, réalisait une partie seulement de cet objet à l'égard des droits de propriété. L'Article IX du Traité était ainsi conçu :

« Il est convenu que les sujets britanniques qui sont possesseurs de terres sises sur le territoire des Etats-Unis, et les citoyens amé-

1. *Mc Ilvaine-Coxe's Lessee*, 4 Cranch 209 (1808).

ricains qui possèdent aussi aujourd'hui des terres dans les domaines de S. M. continueront à les occuper suivant la nature et la teneur de leurs propriétés et de leurs titres à la possession de ces terres et ils pourront les donner, les vendre ou les louer, en tout ou par parties, à qui bon leur semblera, de même que s'ils étaient natifs du pays, et ni eux ni leurs héritiers ou ayants cause ne pourront, du moins en tant que cela concerne les dites terres et les droits légaux à elles attachés, être regardés comme étrangers » (1).

Le conflit avec la législation des Etats se présenta à propos de la question de savoir quels droits étaient protégés par le Traité. Un sujet anglais intenta une action en partage contre ses co-propriétaires citoyens. Le « *Suprême Court of Appeals* » de l'Etat de la Caroline Méridionale refusa droit à la demande à raison de la qualité d'étranger du demandeur qui l'empêchait de posséder contre une enquête d'office et qui le rendait incapable à faire valoir ses droits de propriété. En appel, la Cour Suprême statua sur le point élémentaire de savoir si un Anglais pouvait être propriétaire de propriétés foncières aux Etats-Unis et protéger cette propriété par des actions en justice. C'était là une question qui n'aurait vraiment pas dû être portée devant la Cour Suprême car même en droit commun un étranger a le droit de posséder en propriétaire une propriété foncière jusqu'à l'enquête d'office. La Cour décida que le partage devait avoir lieu non seulement en vertu du « *Common Law* » mais aussi parce que la propriété était protégée par le Traité, et ne pouvait plus être confisquée par l'Etat par voie d'enquête d'office (2). La question de la sanction des droits de propriété fut soulevée aussi à l'égard

1. Traité de 1794 avec la Grande-Bretagne, *United States Treaties*, 1904, p. 297 ; Martens, *Recueil des Principaux Traités*, 2^e éd., t. V, p. 640.

2. Shanks-Dupont, 3 Peters 242 (1830).

d'une action en revendication intentée par la Société pour la Propagation de l'Evangile contre le cessionnaire de l'Etat de Vermont, qui s'était cru titulaire par confiscation. L'action fut accordée par le « *Circuit Court* » pour le motif que la protection de la propriété, garantie par l'Article IX, impliquait le droit de défendre les droits par les mêmes moyens dont jouissaient les citoyens (1). Les tribunaux de New-York déclarèrent aussi que le Traité avait supprimé les incapacités des sujets anglais en ce qui concerne la tenure de la propriété foncière possédée à la date du Traité (2).

Les droits de l'héritier de Lord Fairfax et ceux de la Société pour la Propagation de l'Evangile dans les Pays Etrangers furent aussi reconnus par la Cour Suprême, dans les arrêts précités, comme protégés par le Traité de 1794 contre toute enquête d'office (3). Dans les deux arrêts de New-York accordant le droit de douaire dans la propriété foncière du mari, acquis avant la révolution, il fut indiqué que l'enquête d'office ne pouvait plus avoir lieu dans l'avenir à cause du Traité de 1794 qui rendait les sujets anglais habiles à posséder en propriétaires (4). Les arrêts subséquents de New-York, consacrant le principe contraire, à l'égard de la succession du douaire, déclarèrent qu'à la date du Traité de 1794 il n'y avait aucun droit que le Traité pouvait protéger (5). Il en fut de même à l'égard de l'arrêt de New-York refusant la pétition d'hérédité sur la succession échue avant le Traité de 1783. Les droits étant inexis-

1. Society etc.-Wheeler, 2 Mathews 105 (1814).

2. Jackson-Decker, 11 Johns (N. Y.) 418 (1814).

3. Fairfax's Devisee-Hunter's Lessee, 3 Cranch 603 (1813); Society, etc.-Town of New Haven, 8 Wheaton 464 (1823).

4. Jackson-Lunn, 3 Johnson's Cases 109 (1802); Kelly-Harrison, 2 Johnson Cases 29 (1800).

5. Orser-Hoag, 3 Hill (N. Y.) (1842).

tants à la date de l'ouverture de la succession ni le Traité de paix ni celui de 1794 ne protégeaient les droits de l'héritier anglais (1).

La question de savoir quels droits de propriété étaient protégés par le Traité de 1794 contre la législation des Etats se présenta aussi devant la Cour Suprême de Massachusetts dans une action intentée pour loyer par l'héritier testamentaire anglais contre le locataire de l'héritier citoyen. L'héritier anglais n'avait reçu qu'un droit de reversibilité à terme fixe. La Cour déclara qu'en droit commun un étranger pouvait hériter par testament et posséder en propriété jusqu'à l'enquête d'office, que la demande devait donc être accueillie. Il fut ajouté que le Traité protégeait le droit ainsi acquis contre toute enquête future (2). La Cour Suprême indiqua en reformant le jugement pour le défendeur dans une action en revendication intentée par un propriétaire anglais, que le droit de propriété, pour être protégé par le Traité, n'avait pas besoin d'être à la fois un droit de propriété accompagné de possession effective comme le prétendait le défendeur, mais qu'un titre de propriété sans possession quoique donnant droit à la possession, est tout aussi bien protégé par le Traité (3).

Pourtant, les tribunaux de l'Etat de Michigan déclarèrent que les droits de propriétés protégés par le traité devaient être des titres de propriété et non des simples droits possessoriaux fondés sur l'occupation, même si ces droits avaient été transformés en titres de propriété par une loi du Congrès édictée après le Traité. La loi de l'Etat s'appliquait à

1. Brown-Sprague, 5 Denio (N. Y.) 545 (1846).

2. Fox-Southack, 12 Massachusetts 143 (1808).

3. Harnden-Fisher, 1 Wheaton 300 (1816).

la succession de ces titres non protégés par le Traité (1). Un autre exemple d'un droit non protégé par le Traité est fourni par une affaire qui s'est présentée en appel devant la Cour Suprême sur un jugement en faveur du défendeur rendu par le « *Circuit Court* ». Un sujet anglais avait acquis une propriété foncière après le Traité de 1783 et était décédé avant le Traité de 1794. Les héritiers anglais intentèrent une action en revendication contre l'héritier américain. La Cour Suprême confirma le jugement rendu pour le défendeur et déclara que la succession, s'étant ouverte avant le Traité de 1794, était régie selon la loi de l'Etat, car le Traité de 1783 ne faisait pas disparaître les incapacités d'héritiers *ab intestat*. Les droits à la propriété des héritiers anglais n'étant pas en existence à la date du Traité de 1794 ils n'étaient pas protégés par celui-ci (2). Un autre arrêt illustrant cette solution juridique, que le titre pour être protégé par le traité devait exister à la date du Traité, est celui des tribunaux de Virginie, déjà cité à l'égard du Traité de 1783, qui décida que lorsqu'un Anglais avait été dépouillé de sa propriété par enquête d'office avant la ratification du Traité et que plusieurs années s'étaient écoulées il n'existait aucun droit que le Traité de 1794 pût protéger (3).

La Cour Suprême eut l'occasion de se prononcer encore une fois sur les droits protégés par le Traité contre la loi des Etats. Le concessionnaire anglais d'un propriétaire anglais qui lui-même avait reçu en 1788 une cession de l'Etat intenta une action contre le cessionnaire de l'Etat, qui avait reçu son titre avant cette date, pour le contraindre à céder ses droits

1. Crane-Reeder, 21 Michigan 24.
2. Blight-Rochester, 7 Wheaton 535 (1822).
3. Commonwealth-Bristow, 6 Call (Va) 60.

au demandeur. Le défendeur, au nombre de ses moyens, soutint que la cession à l'Anglais était inopérante puisque celui-ci était étranger. La Cour Suprême, en appel, décida que la cession, reçu de l'Etat en 1788, était valable même en droit commun et accordait un titre à la propriété sujet à déchéance par enquête d'office. Après le Traité, selon la Cour, le titre fut protégé contre toute enquête, donc jugement fut rendu pour le demandeur (1). Cette jurisprudence démontre que la propriété anglaise pour échapper aux lois des Etats devait exister et avoir une valeur juridique reconnue à la date du Traité. L'arrêt de Michigan à cet égard est trop rigoureux quand il refuse la protection à de simples droits possesseurs.

La question du droit de succession *ab intestat* accordé aux Anglais par le Traité de 1794 fut l'occasion d'une jurisprudence un peu inconsistante. C'est ainsi que les tribunaux de New-York accueillirent une demande de confiscation contre un héritier anglais, qui possédait comme héritier la succession *ab intestat* d'un citoyen (2). La question de droits accordés par le Traité ne fut même pas soulevée. Les tribunaux de la Caroline Méridionale accordèrent, en vertu du Traité et malgré le droit commun, la succession à la propriété de sa fille citoyenne à la mère anglaise (3). Mais les mêmes tribunaux refusèrent à des étrangers le droit de succéder à la propriété possédée par des Anglais (4). Pourtant, les tribunaux de Kentucky permirent à un étranger d'hériter de la propriété d'un Anglais dont le Traité

1. Craig-Radford, 3 Wheaton 594 (1818).

2. People-Conklin, 2 Hill (N. Y.) 67 (1841).

3. Megrath-Robertson, 1 Desaus Equity 449.

4. Ex parte Dupont, Harpers Equity 5 ; Duncan-Beard, 2 Nott. and Mc-C. 400 ; Love. Hadden, 3 Brev. 1.

protégeait le titre (1). Les tribunaux de Virginie autorisèrent, en vertu du Traité, un Anglais à succéder à un Anglais dont la propriété était protégée par le Traité (2). La même question fut portée en appel devant la Cour Suprême dans une action en revendication intentée par un héritier américain contre l'héritier anglais de la succession d'un Anglais. La Cour déclara que le défendeur devait obtenir gain de cause car le Traité l'avait rendu habile à succéder *ab intestat* à la propriété protégée par le Traité (3). L'année suivante, 1819, une affaire analogue fut soumise à la Cour. Une action fut intentée devant le « *Circuit Court* » pour rescision de contrat de vente de biens-fonds pour la raison que le titre que pouvait céder l'Anglais serait sujet à confiscation par enquête d'office alors qu'il était entre les mains du cessionnaire. Le vendeur avait acquis sa propriété par succession d'un sujet anglais mort en 1814. La Cour Suprême refusa d'accorder la rescision pour le motif que l'enquête d'office n'était plus possible ni à l'égard de l'héritier anglais ni à l'égard de ses ayants-droit anglais ou citoyens. Le Traité de 1783, prohibant les confiscations futures, et celui de 1794, abolissant l'incapacité des Anglais de succéder à des Anglais dont le Traité protégeait déjà la propriété, fournirent les motifs de l'arrêt (4).

Le conflit sur la question de succession *ab intestat* se présenta sous un jour différent devant la Cour Suprême de la Californie. Une action en revendication contre un héritier anglais fut intentée par l'héritier citoyen. La propriété du décédé n'était pas protégée par le Traité de 1794, car elle

1. Trumbull-Harrison, 1 B. Mon (40 Ky) 140.

2. Frott-Commonwealth 12 Gratt (Va) 564.

3. Jackson-Clarke, 3 Wheaton 1 (1818).

4. Orr-Hodgson, 4 Wheaton 453 (1819).

avait été acquise de longues années après la ratification. La loi de Californie permettait aux étrangers de succéder *ab intestat*. Le demandeur insista que les droits des Anglais étaient déterminés limitativement par le Traité, que la loi de l'Etat n'était donc pas applicable aux Anglais, et qu'elle empiétait sur les fonctions de la Puissance Contractante en modifiant la condition juridique des Anglais que le Gouvernement Fédéral avait voulu fixer. Le défendeur souleva le moyen que ces droits successoraux étaient fondés non sur le Traité mais sur la loi de l'Etat. Rien, disait-il, n'empêchait l'Etat d'accorder aux étrangers des droits plus étendus que ne leur concédaient les traités. Le Traité ne désignait pas quels seraient les droits des Anglais mais quel serait le minimum de ces droits. La Cour de Californie rendit un jugement favorable au défendeur invoquant comme moyen que la détermination des droits des étrangers est entre les mains des Etats, quoiqu'un traité peut stipuler d'autres règles. Les Etats peuvent donc légiférer sur la matière pourvu que les droits concédés par les traités ne soient pas méconnus. Un particulier peut donc fonder ses droits sur un traité ou une loi de l'Etat selon ses intérêts (1).

Le conflit entre la législation des Etats et l'Article IX du Traité de 1794 s'est aussi présenté à l'égard du pouvoir des propriétaires anglais de disposer de leurs biens fonds. Dans une enquête d'office contre le cessionnaire d'un Anglais les tribunaux de New-York refusèrent d'ordonner la confiscation pour le motif que l'Article IX permettait par la phrase « *assigns* », ayant cause, la cession entre vifs de propriétés anglaises protégées par le Traité (2). De même

1. Blythe-Hinkley, 57 Pacific 787 (1900).

2. People-Snyder, 51 Barbour 589.

les tribunaux de Virginie décidèrent qu'un Anglais dont la propriété était protégée par le Traité pouvait léguer ou céder ses biens-fonds au profit de toutes personnes capables de les acquérir, parmi lesquelles se trouvaient les Anglais (1). A New-York, dans une action en revendication intentée par le cessionnaire anglais d'un créancier hypothécaire anglais, dont le titre était protégé par le Traité et qui avait obtenu un jugement annulant le droit de rachat du débiteur, contre l'héritier citoyen du même créancier hypothécaire anglais, le défendeur objecta que le demandeur n'était pas investi du titre car il était étranger et le mot « *assigns* », ayant cause, du Traité n'embrassait pas un acheteur. La Cour Suprême de New-York repoussa cette prétention pour le motif que même en droit commun l'étranger pouvait être propriétaire jusqu'à enquête d'office et qu'en vertu du Traité l'acheteur anglais pouvait posséder en propriétaire en permanence (2). Une loi votée par le corps législatif de New-York, en 1804, céda une propriété foncière à un citoyen. L'Etat avait agi ainsi pensant que la propriété cédée lui était dévolue à la mort d'un Anglais laissant des Anglais comme héritiers testamentaires et ne laissant pas d'héritiers *ab intestat* citoyens. La propriété du décédé avait été acquise par lui en 1784. La Cour Suprême de New-York fut saisie d'une action en revendication par les héritiers testamentaires contre le cessionnaire de l'Etat. Le défendeur proposa au tribunal de décider que le Traité ne permettait pas aux Anglais de succéder par testament et que la propriété revenait à l'Etat faute d'héritiers *ab intestat* citoyens. La Cour repoussa l'argument et décida que le mot « *assigns* » autorisait la succession testamen-

1. Foxwell-Craddock, 1 Pat. and H. (Va) 250.

2. Munro-Merchant, 26 Barbour (N. Y.) 383 (1858).

taire (1). La question se posa encore devant les tribunaux de New-York au cours d'une action entre un héritier anglais testamentaire et l'héritier *ab intestat* américain. L'Etat de New-York, en 1825, avait voté une loi interdisant aux étrangers de succéder par testament. Les étrangers se trouvaient ainsi plus désavantagés que sous le « *Common Law* » puisqu'auparavant ils pouvaient acquérir par testament et posséder en propriétaire jusqu'à l'enquête d'office. La décision du litige dépendait du point de savoir si l'expression « *assigns* » comprenait un héritier testamentaire. La Cour Suprême de New-York décida que le Traité concédait aux Anglais, à l'égard de la propriété protégée par le Traité, la capacité d'héritier et de posséder en propriétaire en permanence (2). La question de l'interprétation du mot « *assigns* » de laquelle dépendait l'applicabilité du Traité ou du « *Common Law* » de l'Etat, ne se laisse pas entrevoir facilement en français car l'expression « ayant cause » embrasse indubitablement les héritiers testamentaires. Mais le mot anglais « *assigns* » signifie plutôt un cessionnaire tandis que le mot « *devisee* » est employé pour les héritiers testamentaires de biens-fonds. Il n'y a pas de mot anglais d'emploi courant qui signifie comme « ayant cause » toute personne qui tient son droit d'autrui.

Le conflit s'est aussi présenté à l'égard des hypothèques de propriétés immobilières. Kentucky vota une loi qui prohibait à tout étranger de posséder ou d'être propriétaire. C'était une incapacité plus onéreuse que celle prescrite par le « *Common Law* ». Un créancier hypothécaire anglais intenta devant le « *Circuit Court* » une action hypothécaire contre le citoyen débiteur. Celui-ci soutint qu'un jugement

1. Jackson-Wright, 4 Johns 75 (1809).

2. Watson-Donelly, 28 Barbour (N. Y.) 653 (1859).

ne pouvait pas être prononcé contre lui car l'effet serait de donner la possession effective et la propriété à l'Anglais à qui il était défendu de posséder et d'être propriétaire de la propriété foncière. La Cour rendit jugement malgré ceci annulant le droit de rachat du débiteur. L'appel fut porté devant la Cour Suprême qui confirma le jugement. Le motif donné fut que le titre à la propriété était entré dans le patrimoine du créancier hypothécaire avant le Traité, car l'hypothèque est translatrice de propriété et que bien qu'il fût hors de possession son droit était protégé par le Traité contre la loi de l'Etat. La Cour indiqua que même si ce motif était erroné l'action était sur la créance et la question de propriété était une affaire de garantie incidente. Une cour d'équité décréterait donc la vente de biens-fonds en faveur du créancier même s'il ne pouvait les posséder lui-même (1). Une enquête d'office fut instituée par l'Etat de Massachusetts pour confisquer la propriété d'un héritier anglais qui avait succédé à un créancier hypothécaire anglais qui était entré en possession effective de la propriété hypothéquée avant le Traité, à la suite du défaut de paiement de l'obligation par le débiteur. La Cour Suprême de Massachusetts refusa de prononcer la confiscation pour le motif que le Traité avait protégé le droit du créancier hypothécaire et que celui-ci pouvait, après le Traité, compléter par la possession effective son titre à la propriété. L'héritier anglais *ab intestat* pouvait lui succéder car la propriété était une de celles protégées par le Traité (2).

Comme les Traités de 1783 et de 1794 avec la Grande-

1. Hughes-Edwards, 9 Wheaton 489 (1824).

2. Commonwealth-Sheefe, 6 Massachusetts 441 (1810).

Bretagne, celui de 1848 avec le Mexique contenait des conditions spéciales à l'égard des droits des étrangers. Après la guerre avec le Mexique le Traité de Guadeloupe Hidalgo stipulait que :

« Dans les territoires ayant appartenu antérieurement au Mexique, lesquels restent pour l'avenir dans les limites des Etats-Unis... la propriété de toute sorte, appartenant maintenant à des Mexicains qui n'y sont pas établis, sera inviolablement respectée. Les titulaires actuels, leurs héritiers, et tous les Mexicains qui pourraient par la suite acquérir par contrat ladite propriété, jouiront en ce qui la concerne de garanties aussi amples que si elle appartenait à des citoyens des Etats-Unis » (1).

Le conflit s'éleva entre ce Traité et une loi du Texas selon laquelle un étranger pouvait hériter d'un citoyen, quoiqu'il ne pût hériter d'un étranger, mais à condition de vendre la propriété avant neuf ans, à moins qu'il se fit naturaliser. Un Mexicain, héritier d'un Mexicain établi au Texas qui était décédé avant le Traité, revendiqua la succession contre l'héritier américain. La Cour Suprême du Texas rendit un jugement en faveur du défendeur. En appel la Cour Suprême confirma le jugement pour deux motifs. Selon la pensée américaine, l'Etat de Texas, sauf une petite partie, était indépendant avant le Traité de Paix. Donc, le Traité n'était pas applicable, car cet Etat, sauf une partie, n'était pas un des territoires appartenant au Mexique avant le Traité. En second lieu, même si le Traité était applicable, le demandeur ne pouvait recevoir la succession car la succession étant ouverte avant le Traité et neuf années s'étant écoulées avant la date du Traité, l'héritier n'avait, à cette dernière date, aucun droit que le Traité pût proté-

1. Traité de 1848 avec le Mexique, *United States Treaties* 1904, p. 515.

ger (1). Un autre conflit à l'égard de ce Traité fut soulevé en Californie. En 1850, peu après la cession de ce territoire aux Etats-Unis et de l'admission de l'Etat à l'Union, la Californie abolit le droit civil espagnol et le remplaça par le « *Common Law* » anglais. Une femme mexicaine, mariée sous le régime de la séparation de biens, céda à elle seule sa propriété foncière. Plus tard, son mari agissant conjointement avec elle, les époux cédèrent la propriété de la femme à un autre acheteur. Dans un procès entre les deux cessionnaires la question se posa de savoir lequel des actes de cession était valable. Le demandeur avait un titre valable selon le « *Common Law* » et le défendeur un titre valable selon le droit civil. Les tribunaux de Californie déclarèrent que le droit de la femme de céder seule sa propriété était un des droits protégés par le Traité. Il n'y avait pas de doute sur l'applicabilité du Traité car la Californie avait été cédée en 1848. C'était alors la première cession qui était valable (2).

Parmi les traités abolissant les incapacités frappant les étrangers le Traité de commerce et d'amitié de 1788 avec la France, quoique étant en vigueur très peu de temps, fut un des plus importants. L'Article XI était ainsi conçu :

« Les sujets et habitants des dits Etats-Unis, ou de l'un deux, ne seront point réputés aubains en France, et conséquemment seront exempts du droit d'aubaine ou autre droit semblable, quelque nom qu'il puisse avoir, pourront disposer par testament, donation ou autrement, de leurs biens, meubles et immeubles, en faveur de telles personnes que bon leur semblera ; et leurs héritiers sujets desdits Etats-Unis, résidant en France ou ailleurs, pourront leur succéder *ab intestat*, sans qu'ils aient besoin d'obtenir des lettres de naturalité, et sans que l'effet de cette concession leur puisse être

1. McKinney-Savage, 18 Howard 235 (1855).

2. Bodley-Ferguson, 30 California 511 (1863).

contesté ou empêché, sous prétexte de quelques droits ou prérogatives de provinces, villes ou personnes privées, et seront lesdits héritiers, soit à titre particulier, soit *ab intestat*, exempts de tout droit de détraction ou autre droit de ce genre, sauf néanmoins les droits locaux, tant et si longtemps qu'il ne sera point établi de pareils par les dits Etats-Unis, ou aucun d'eux. Les sujets du Roi Très Chrétien jouiront de leur côté, dans tous les domaines des dits Etats, d'une entière et parfaite réciprocité, relativement aux stipulations renfermées dans le présent article » (1).

Le premier conflit se présenta dans l'Etat de North Carolina en 1795. La France protesta contre le refus par les tribunaux d'Etat de permettre à un Français de succéder *ab intestat*. M. Jefferson, Secrétaire d'Etat, répondit que c'était aux tribunaux et non au Département d'Etat qu'il fallait s'adresser en premier lieu pour une matière touchant à l'exécution du Traité. La question du droit de succession des Français fut tranchée d'une manière satisfaisante à l'occasion d'une action en rescission de contrat de vente de propriété foncière intentée pour les motifs que l'étranger ne pouvait pas céder un titre indéchéable. Le « *Circuit Court* » prononça la rescission en disant que le sujet français ne pouvait pas transmettre un titre aussi inattaquable qu'un citoyen, puisque, selon la loi de l'Etat, le cessionnaire d'un étranger était aussi incapable que son cédant de résister à l'enquête d'office. En appel, la Cour Suprême réforma le jugement pour la raison que le titre de propriété du sujet français, quoique susceptible de déchéance avant le Traité selon la loi de Virginie, était devenu absolu après l'accord. Donc, il n'y avait aucune raison en droit pour annuler le contrat de vente (2).

1. Traité de 1788 avec la France, *United States Treaties*, 1904, p. 255 ; Laroche-foucauld-Liancourt, *Les Constitutions de l'Amérique*, p. 463.

2. Carneal-Banks, 10 Wheaton 181 (1825).

L'Article XI du Traité se trouva porté devant la Cour Suprême dans une autre affaire à l'égard d'un conflit avec une loi de Maryland. C'était vraiment la Convention de 1800 avec la France qui était en cause, mais l'Article XI du Traité de 1778, abrogé par les Etats-Unis en 1798, avait été incorporé dans cette Convention (1). Le conflit était aussi à l'égard vraiment de la loi du District de Colombie, mais les lois de Maryland promulguées avant la cession du District aux Etats-Unis continuaient en vigueur dans ce District. En 1780, Maryland avait voté par gratitude pour la France une loi qui stipulait qu'un sujet français pouvait succéder *ab intestat* à la propriété foncière dans l'Etat, mais « après qu'un délai de dix ans est expiré, la propriété sera dévolue à l'Etat à moins que la personne qui en est propriétaire ne vienne et demeure dans l'Etat et devienne un citoyen de l'Etat dans cette période ou bien cède la propriété à un citoyen de cet Etat ou d'un autre des Etats-Unis de l'Amérique ». Un citoyen américain, Chirac, décéda en 1795 laissant un fils naturel et des héritiers français. Dans les dix ans qui suivirent le décès, les héritiers français ne vendirent pas la propriété et ne devinrent pas citoyens. L'Etat estimant que la propriété lui était alors dévolue la céda au fils naturel. Les héritiers intentèrent un procès en revendication contre celui-ci et invoquèrent comme moyen que l'Article XI leur avait donné un titre de propriété absolu et qu'ils n'étaient pas obligés de vendre dans les dix ans en conformité de la loi de l'Etat. Le défendeur se fonda sur l'abrogation du Traité avant l'action et prétendit que la loi de l'Etat réglait la durée de la jouissance après

1. Convention de 1800 avec la France, *United States Treaties*, 1904, p. 256 ; De Clercq, *Recueil des Traités de la France*, t. I, p. 400.

l'addition d'hérédité qui était autorisée par le Traité et la loi. Le « *Circuit Court* » rendit un jugement en faveur des héritiers français, lequel fut confirmé en appel par la Cour Suprême. La Cour déclara que les héritiers français étaient rendus habiles par le Traité à succéder *ab intestat* et qu'ils ne se trouvaient pas obligés de se conformer à la loi de l'Etat. L'abrogation subséquente du Traité de 1798 ne changeait pas, selon la Cour, les droits successoraux acquis avant l'abrogation (1).

L'Article VI du Traité de 1783 avec la Suède, lequel article fut incorporé dans le Traité de 1827 avec la Suède et la Norvège, contenait des stipulations analogues exception faite pour les mots « de leurs biens, meubles et immeubles » du Traité avec la France qui furent remplacés par l'expression « de leurs fonds et biens » (2). L'Etat d'Illinois édicta, en 1887, une loi interdisant aux étrangers non domiciliés dans l'Etat de succéder *ab intestat*. Un héritier suédois non domicilié intenta devant les tribunaux d'Illinois une action en partage contre ses cohéritiers citoyens. Les défendeurs invoquèrent l'inapplicabilité du Traité à la propriété foncière, car selon l'interprétation du droit national les mots « *goods and effects* » de l'original américain, qui était la traduction faite de « fonds et biens » ne désignent que la propriété mobilière. Le Tribunal inférieur

1. Chirac-Chirac, 2 Wheaton 259 (1827); Voir sur des questions incidentes les arrêts de la Cour Suprême, Chirac-Chirac, 4 Wheaton 453, 8 Wheaton 464, 9 Wheaton 489, 10 Wheaton 181.

2. Traité de 1783 avec la Suède, *United States Treaties*, 1904, p. 744; Larochevoucauld-Liancourt, *Les Constitutions de l'Amérique*, p. 519. Traité de 1827 avec la Suède et la Norvège, *United States Treaties*, 1904, p. 754; Martens, *Nouveau Recueil des Traités*, t. VII, p. 271.

donna raison au demandeur et la Cour Suprême d'Illinois confirma le jugement en appel. En comparant les deux textes, le français et l'anglais, la Cour décida que la propriété foncière devait être comprise dans le Traité, donc que l'héritier suédois était bien investi du droit à la succession et non pas seulement les héritiers citoyens (1).

Le Traité de 1782 avec les Pays-Bas et de 1783 avec la Suède, contenait dans la phrase correspondante simplement les mots « de leurs biens » (2). Le but des négociateurs était de faire une phrase ambiguë afin que les Etats qui voudraient permettre aux étrangers de succéder et de posséder en permanence la propriété foncière pussent interpréter le mot « biens » dans le sens libéral tandis que les autres pourraient l'interpréter comme accordant seulement des droits à l'égard de la propriété mobilière. Les Etats-Unis hésitaient sous le régime de la Confédération à conclure avec d'autres pays un traité aussi radical que celui avec la France, car les Etats ne respectaient ce dernier que par gratitude. La question se posa à l'égard de ce Traité dans une succession dans la Caroline Septentrionale. Les tribunaux de l'Etat interprétèrent le Traité dans le sens que la propriété foncière était comprise dans le mot « biens » et qu'un Hollandais pouvait succéder malgré la loi de l'Etat (3). Mais cette jurisprudence n'empêcha pas la Cour Suprême d'Iowa, un an après l'arrêt d'Illinois, de décider dans une action de partage en sens opposé. Elle décida que la propriété foncière n'était pas

1. Adams-Ackerlund, 108 Illinois 632 (1897).

2. Traité de 1782 avec les Pays-Bas, *United States Treaties*, 1904, p. 574 ; Larochevoucauld-Liancourt, *Les Constitutions de l'Amérique*, p. 496.

3. University-Miller, 14 North Carolina 188.

comprise dans l'Article VI du Traité de 1783 avec la Suède et que, par conséquent, un héritier suédois était soumis à la loi d'Etat et ne pouvait pas succéder à la propriété immobilière (1).

La Convention Consulaire de 1853 avec la France contient dans l'Article VII des stipulation un peu différentes sur les droits de propriété des étrangers.

« Dans tous les Etats de l'Union où les lois actuelles le permettent, aussi longtemps que lesdites lois resteront en vigueur et avec la même portée, les Français jouiront du droit de posséder des biens, meubles et immeubles, au même titre et de la même manière que les citoyens des Etats Unis; ils pourront en disposer librement et sans réserve, à titre gratuit ou onéreux, par donation, testament ou autrement, comme les habitants eux-mêmes, et ne seront dans aucun cas, soumis à des droits de mutation, de succession ou autres différents de ceux payés par ces derniers, ou à des taxes qui ne leur seraient pas également imposées. Quant aux Etats de l'Union dont la législation actuelle ne permet pas aux étrangers de posséder des biens immeubles, le Président s'engage à leur recommander de passer des lois nécessaires pour leur conférer ce droit » (2).

Le conflit se pose généralement sur la question de savoir si le Traité était applicable à l'Etat dans lequel la succession est échue. Le Code Civil de l'Etat de Tennessee permettait aux étrangers « de recevoir et de posséder la propriété foncière dans l'Etat par achat, succession *ab intestat*, ou de toute autre manière, qui puisse être convenue par un traité entre les Etats-Unis et le pays duquel il est citoyen ou sujet ». Un citoyen intenta devant les tribunaux de Tennessee une action en rescission de contrat de vente d'une

1. Meier-Lee, 76 Northwestern (Iowa) 712 (1898).

2. Convention Consulaire de 1853 avec la France, *United States Treaties*, 1904, p. 264 ; De Clercq, *Recueil des Traités de la France*, t. VI, p. 290.

propriété foncière pour la raison que le vendeur était l'ayant-cause d'un Français et que par conséquent le citoyen acheteur pourrait être privé de la propriété par la suite par enquête d'office. Le Tribunal inférieur admit la rescission, mais en appel, la Cour Suprême de Tennessee réforma le jugement en sens contraire. Le demandeur argumentait que Tennessee n'était pas un Etat où les étrangers pouvaient posséder des biens-fonds, car les seuls droits accordés par la loi étaient ceux concédés par les traités et la Convention de 1853 n'en concédait pas de sa propre force. La Cour Suprême de Tennessee ne se rendit pas à cet argument. Le motif de la Cour fut que dans certaines circonstances les étrangers en Tennessee pouvaient posséder la propriété, même si ce n'était que jusqu'à l'enquête d'office, par conséquent le Traité était en vigueur dans l'Etat et concédait des droits sans égard à la loi de l'Etat. La clause « où les lois actuelles le permettent » déterminait seulement l'applicabilité. Le Traité applicable, les lois de l'Etat ne régissaient plus les droits. La rescission fut donc refusée puisqu'un titre non sujet à déchéance pouvait être donné par le vendeur (1). La Convention Consulaire se trouva aussi en conflit avec les lois de Maryland qui étaient en vigueur dans le District de Colombie. Un citoyen américain décédé dans le District laissant des héritiers citoyens et français. Dans un procès intenté devant les tribunaux fédéraux du District de Colombie la question des droits successoraux respectifs fut soulevée. Le demandeur français prétendit que le Traité l'autorisait à succéder, car le District était un lieu où les étrangers, selon la loi ancienne de Maryland, pouvaient posséder de la propriété valablement acquise.

1. Baker-Shy, 9 Herskall (Tenn) 85 (1871).

Le défendeur opposa comme argument que le Traité était inapplicable au District qui n'est pas un « Etat de l'Union », par conséquent le français ne pouvait pas succéder *ab intestat*. La Cour Suprême, en appel, rendit un jugement favorable à l'héritier. Elle se fonda sur l'intention du Traité de s'appliquer à tous les domaines des Etats-Unis et non pas simplement aux Etats de l'Union et sur le fait que dans le District un étranger pouvait posséder la propriété foncière valablement acquise et, par conséquent, la succession est autorisée par le Traité (1). On dut signaler l'interprétation libérale du Traité qui donne aux mots « Etats de l'Union » un autre sens que celui qui leur est accordé par le droit national. L'Etat de Nebraska, en 1889, vota une loi prohibant aux étrangers non domiciliés de posséder de la propriété foncière plus de dix années à moins qu'ils ne devinssent domiciliés dans l'Etat. Mais la Constitution de l'Etat accorda les mêmes droits aux étrangers domiciliés qu'aux citoyens. Le « *Circuit Court* », dans une action en partage intentée par un héritier français, déclara que puisque les étrangers non domiciliés pouvaient posséder la propriété foncière pour une période brève, la Convention de 1853 était applicable sans égard aux lois de l'Etat qui les obligeaient à vendre dans les dix ans (2).

On doit faire observer que ces arrêts ont donné une portée à la Convention consulaire à laquelle on ne pouvait espérer. Le Traité est considéré être en vigueur dans chaque Etat, District, Territoire et Dépendance où un étranger peut posséder, ne fut-ce que pour un instant, la propriété foncière. Peu importe s'il ne peut pas succéder, pourvu

1. De Geofroy-Riggs, 133 U. S. 258 (1889).

2. Bahuaud-Bize, 105 Federal Reporter 485 (1901).

qu'il puisse posséder la propriété acquise d'une autre manière. Donc, en fait, même dans les Etats qui ont conservé les incapacités de droit commun, les Français bénéficiaient de tous les droits dont parle le Traité. Par une interprétation très libérale, les tribunaux ont accordé au Traité, qui paraissait entièrement soumis aux lois locales, l'effet des traités qui prétendaient accorder plus. En pratique donc, peu d'inconvénient résulte du fait que le Traité n'est applicable que « Dans tous les Etats de l'Union où les lois actuelles le permettent ». Mais il faut quand même signaler que le Traité avec la France est le plus fragile, pour cette raison, de tous les traités des Etats-Unis sur les droits de propriété des étrangers.

Le Traité de 1847 avec la Suisse différait encore des précédents dans ses stipulations.

« Si par la mort d'une personne possédant de la propriété foncière dans le territoire des Hautes Parties contractantes, cette propriété venait à passer selon les lois du pays, ou par disposition testamentaire, à un citoyen de l'autre partie, à qui en raison de sa qualité d'étranger, il ne pouvait être permis de retenir la possession actuelle de cette propriété, il lui sera accordé un délai d'au moins trois ans pour en disposer, et pour en recouvrer et retirer les bénéfices, sans payer au Gouvernement d'autres droits que ceux qui, dans un cas analogue, seraient payés par un habitant du pays dans lequel une telle propriété puisse se trouver (1).

Des citoyens suisses succédant à la propriété foncière dans l'Etat de Kentucky, où le « *Common Law* » régissait les droits, négligèrent de vendre la propriété dans les trois ans stipulés par le Traité. Dans une pétition d'hérédité intentée par les héritiers suisses contre la veuve du décédé la ques-

1. Traité de 1847 avec la Suisse, *United States Treaties* 1904, p. 768.

tion se posait de savoir si la succession passait *ipso facto* à l'échéance des trois ans aux héritiers habiles selon la loi de l'Etat ou restait aux étrangers jusqu'à l'enquête d'office. La Cour d'Appel de l'Etat décida que le délai étant écoulé la loi de l'Etat rentrait en vigueur et que la déchéance en faveur de la veuve citoyenne avait eu lieu *ipso facto* (1).

L'Article VII du Traité de 1837 avec les Villes libres contenait les mêmes stipulations que le Traité de 1847 avec la Suisse (2). Un héritier allemand intenta, en Californie devant les tribunaux de l'Etat, une action en revendication contre les héritiers citoyens. Selon la loi de Californie un étranger non domicilié ne pouvait pas hériter *ab intestat*, posséder ou jouir de la propriété foncière. La question du délai de vente n'était pas en cause car la succession venait d'échoir. La Cour Suprême de Californie rendit un jugement en faveur du défendeur basé sur ce motif que le Traité ne donnait pas une propriété à l'héritier étranger mais seulement un droit de vente devant être exercé pendant les trois années suivant le décès. Les héritiers citoyens avaient le titre de propriété sujet à déchéance par la vente et avaient droit à la possession effective de la propriété jusqu'à la vente de la propriété par l'héritier étranger. Le Traité n'accordait pas à l'étranger un droit successoral mais seulement un droit de vente (3). La même question se présenta devant les tribunaux d'Illinois relativement à la loi de 1887 de l'Etat qui interdisait aux étrangers non domiciliés de succéder à la propriété foncière *ab intestat*. La Cour Suprême, dans une action en partage, décida que l'héritier

1. Yeaker's Heirs Yeaker's Heirs, 61 Kentucky 33 (1862).

2. Traité de 1827 avec les Villes Libres, *United States Treaties*, 1904, p. 429 ; Martens, *Nouveau Recueil des Traités*, t. VII, p. 362.

3. Siemsen-Bofer, 6 California 250 (1856).

étranger non domicilié, recevait en vertu du Traité, non pas un simple droit de vente mais bien un titre de propriété, quoiqu'un titre sujet à déchéance pour défaut de vente dans les trois ans. La Cour décida donc que le partage devait avoir lieu (1). Cet arrêt est en contradiction absolue avec celui de Californie et représente la jurisprudence actuelle.

Le Traité de 1828 avec la Prusse contenait, dans l'Article XIV, les conditions suivantes :

« Les citoyens ou sujets de chacune des Parties contractantes auront, dans les Etats de l'autre, la liberté de disposer de leurs biens personnels, soit par testament, donation ou autrement, et leurs héritiers, étant sujets ou citoyens de l'autre partie contractante, succéderont à leurs biens, soit en vertu d'un testament ou *ab intestat*; et ils pourront en prendre possession, soit en personne, soit par d'autres agissant à leur place, et en disposeront à leur volonté, en ne payant d'autres droits que ceux auxquels les habitants du pays où se trouvent les dits biens sont assujettis en pareille occasion.

« Et si, par la mort de quelque personne possédant des biens fonds sur le territoire de l'une des Parties contractantes, ces biens-fonds venaient à passer, selon les lois du pays, à un citoyen ou sujet de l'autre partie, celui-ci, si par sa qualité d'étranger il est inhabile à les posséder, obtiendra un délai convenable pour les vendre et pour en retirer le produit sans obstacles de la part du Gouvernement des Etats respectifs » (2).

Le conflit se présenta à l'occasion de la loi d'Iowa votée en 1888, selon laquelle les étrangers non domiciliés pouvaient succéder *ab intestat* et posséder la propriété foncière jusqu'à 32 acres de superficie ou une certaine valeur, mais ils devaient dans un délai de 5 ans mettre en possession un parent, lequel deviendrait citoyen dans dix ans. Il y avait

1. Schultze-Schultze, 33 Northeastern (Ill.) 201 (1893).

2. Traité de 1828 avec la Prusse ; *United States Treaties*, 1904, p. 643 ; Martens, *Nouveau Recueil des Traités*, t. VII, p. 615.

une exception en faveur des veuves et héritiers d'étrangers qui avaient déjà acquis la propriété dans l'Etat. Un héritier allemand assigna en partage peu après l'addition d'hérédité les héritiers qui étaient citoyens de l'Etat. Il se réclamait du Traité avec la Prusse qui accordait un délai convenable pour la vente. La Cour Suprême de l'Etat lui accorda le partage en déclarant qu'en vertu du Traité il avait reçu un titre de propriété sujet à déchéance après l'expiration d'un délai convenable. La Cour ne se prononça pas sur la durée d'un délai convenable (1). Un conflit analogue survint en Californie lorsque l'Etat institua une enquête d'office peu après l'addition d'hérédité afin de confisquer, à cause de sa qualité d'étranger, la propriété foncière d'un héritier allemand. L'Etat invoqua comme motif qu'un traité était incompétent pour modifier la loi successorale d'un Etat. La Cour Suprême de Californie déclara que les droits des étrangers étaient compris dans la compétence contractante fédérale. Elle refusa de déclarer la propriété dévolue à l'Etat parce que selon le Traité l'héritier prussien avait un titre de propriété sujet à déchéance seulement après l'expiration d'un délai convenable, et que ce délai ne s'était pas encore écoulé puisque l'enquête d'office était instituée à la suite même de l'addition d'hérédité (2). La même question se posa dans une action en pétition d'hérédité devant la Cour Suprême d'Iowa. Les héritiers citoyens invoquèrent trois moyens de défense : 1^o L'interprétation du délai de vente du Traité devait être en harmonie avec la loi de l'Etat qui prescrivait cinq ans ; 2^o le Traité ne s'appliquait qu'aux étrangers domiciliés dans l'Etat ; 3^o le Traité ne réglementait qu'un degré de trans-

1. Wilcke-Wilcke, 71 Northwestern (Iowa) 201 (1897).

2. People-Gerke, 5 California 381 (1855).

mission et qu'à la mort de l'héritier allemand la propriété revenait aux héritiers citoyens de l'ancêtre commun. La Cour Suprême d'Iowa repoussa toute cette argumentation et déclara que l'héritier allemand possédait une propriété sujet à déchéance dans un délai convenable. Ce délai n'était pas fixé par la loi de l'Etat. Le Traité s'appliquait à tous les Allemands domiciliés ou non, et accordait non pas un titre viager, mais un titre absolu, sauf à l'égard de la condition de vente (1). Le conflit se présenta également dans l'Etat de New-York relativement à la loi de cet Etat qui prescrivait que le droit d'un étranger mâle adulte de succéder *ab intestat* à la propriété foncière serait conditionnel à l'enregistrement, avant que l'enquête d'office ait été complétée, d'une déclaration sous serment de son intention de devenir un citoyen. Deux ans et quatre mois après l'addition d'hérédité le Tribunal de l'Etat déclara que la loi de New-York n'était pas encore applicable puisqu'un délai convenable ne s'était pas encore écoulé (2).

Le conflit se présenta à l'occasion de la procédure judiciaire et du droit commun à l'égard des incapacités des étrangers en Nébraska. Un héritier prussien dans une action de partage devant les tribunaux de l'Etat contre l'héritier citoyen n'invoqua pas le Traité comme base de son droit de succéder en violation des lois de l'Etat. Le défendeur soutint alors que c'était le droit commun de l'Etat qui seul pouvait être appliqué. Les tribunaux de Nébraska décidèrent que le Traité était la loi suprême du pays, donc que les tribunaux en avaient connaissance officielle. Par conséquent il n'y avait aucune nécessité de

1. Doehrel-Hillmer, 71 Northwestern (Iowa) 204 (1897).

2. In re Beck, 11 New-York Supplement 199.

l'invoquer spécialement dans la demande. La Cour Suprême réforma alors le jugement du Tribunal inférieur et accorda le partage en faveur de l'héritier allemand (1).

En vertu du Traité avec la Prusse il est aussi permis aux sujets prussiens de recevoir la propriété foncière par succession testamentaire. C'est ainsi que les tribunaux de la Caroline Méridionale permirent à un Polonais, sujet prussien, de recevoir par testament cette propriété (2). Les tribunaux de New-York reconnurent ce même droit à l'égard de la succession testamentaire d'un Allemand aux biens d'un citoyen (3).

Le Traité de 1840 avec le Hanovre contenait les mêmes stipulations que celui avec la Prusse (4). Le conflit se présenta dans une action de partage intentée en 1908 devant les tribunaux d'Iowa par les héritiers citoyens d'un Allemand décédé en 1860 contre les héritiers allemands qui avaient reçu la succession. La loi d'Iowa n'autorisait pas, avant 1868, les étrangers non domiciliés à succéder à la propriété foncière, tandis qu'après 1868 ils le pouvaient. Le demandeur prétendit que la propriété lui était dévolue avant 1868 pour défaut de vente dans un délai convenable. La Cour Suprême d'Iowa confirma le jugement de la Cour inférieure et décida que les huit ans, entre 1860 et 1868, n'étaient pas un délai convenable, donc qu'en 1868 l'héritier allemand était encore propriétaire et puisqu'après cette date les lois de l'Etat le rendaient habile à posséder, une déchéance *ipso facto* après 1868, n'eut pas lieu (5).

1. Butschkowski-Brecks, 143 Northwestern (Neb.) 923 (1913).

2. Hart-Hart, 2 Desaus Equity 57.

3. Stamm-Bostwick, 40 Hun 35.

4. Traité de 1840 avec le Hanovre, *United States Treaties*, 1904 p. 428.

5. Ahrens-Ahrens, 123 Northwestern (Iowa) 164 (1909).

Le Traité de 1844 avec la Hesse différait des autres traités avec les Etats allemands seulement en ce que le délai de vente était de « deux ans, lequel délai peut être raisonnablement prolongé selon les circonstances » (1). Dans une action en revendication intentée par l'héritier citoyen contre le cessionnaire de l'héritier allemand, qui avait vendu dans la période de deux ans, la demande fut rejetée, malgré le droit commun de l'Etat, par le « *Court of Appeals* » de New-York (2). Le conflit se présenta sous un aspect un peu différent quant au Traité de 1845 avec la Saxe qui contenait des stipulations identiques avec le Traité passé en 1844 avec la Hesse (3). Une loi de Tennessee votée en 1875 donnait aux étrangers les mêmes droits de propriété que possédaient les citoyens. L'héritier citoyen à l'expiration d'un délai de plusieurs années intenta une action en pétition d'hérédité. Le défendeur soutint qu'il tenait son droit en vertu de la loi de l'Etat et non du Traité, qu'il n'était donc pas obligé de vendre la propriété. La Cour Suprême de Tennessee lui donna raison en déclarant que l'objet du Traité avait été seulement de garantir un minimum de droit de propriété aux étrangers, ce qui n'empêchait pas l'Etat de leur en concéder davantage (4). Le conflit s'éleva aussi entre la loi de New-York qui rendait un étranger incapable d'hériter et le Traité avec le Wurtemberg de 1844 qui contenait les mêmes stipulations que les deux précédents (5). Dans une action

1. Traité de 1844 avec la Hesse, *United States Treaties* 1904, p. 345.

2. Bollerman-Blake, 94 New-York 624 (1883).

3. Traité de 1845 avec la Saxe, *United States Treaties* 1904, p. 688.

4. Erlich-Weber, 88 Southwestern (Tenn.) 188 (1905).

5. Traité de 1844 avec le Wurtemberg, *United States Treaties* 1904, p. 806.

intentée par un héritier citoyen pour obliger un citoyen à accepter une cession de propriété en conformité avec un contrat de vente le défendeur objecta que l'héritier allemand devait aussi signer l'acte de vente. Le demandeur répondit que l'héritier allemand n'avait pas vendu dans les deux ans suivant la succession, que par conséquent lui, héritier citoyen, avait un titre absolu. La Cour Suprême de New-York lui donna raison et déclara que la période de deux ans pouvait être comparée à un délai de prescription et qu'à moins que le délai n'eut été prolongé avant son échéance, la propriété passa à l'échéance directement à l'héritier citoyen. Sept ans s'étant écoulés l'héritier allemand ne pouvait plus se prévaloir du Traité et l'héritier citoyen pouvait céder une propriété non sujette à revendication (1). Pourtant, la Cour Suprême d'Illinois à l'occasion d'une action en partage permit à l'héritier allemand de faire la division de la propriété bien que la période de deux ans se fut écoulée et malgré la loi rigoureuse de 1887 de l'Etat d'Illinois qui interdisait aux étrangers de succéder *ab intestat*. La Cour ne fit pas la comparaison entre le délai prescrit par le Traité et un délai de prescription, elle estima en effet que la propriété était investie à l'héritier étranger non seulement pour deux ans mais pour deux ans et une période raisonnable en plus. La loi de l'Etat ne redevint pas en vigueur à l'expiration du délai de deux ans mais d'un délai non déterminée nettement ; un délai variable dépendant des circonstances (2). Cet arrêt paraît plus conforme que celui de New-York à l'intention libérale du Traité. Cependant, les tribunaux de New-York eurent à

1. Wieland-Renner, 65 Howards Practice (N. Y.) 245 (1883).

2. Scharpf-Schmidt, 50 Northeastern (Ill.). 182 (1898).

déterminer par la suite la nature du titre que possédait un héritier wurtembourgeois en vertu du Traité. Dans une action de partage la Cour Suprême reconnut que l'héritier allemand était investi d'un titre absolu pour deux ans, mais possédait un titre sujet à déchéance à l'expiration de deux ans à moins que la période ne fut prolongée avant cette date. La prétention que le titre de propriété était à l'héritier citoyen et un droit de vente seul à l'héritier allemand fut repoussée (1).

L'Article I du traité de 1899 avec la Grande-Bretagne contenait en général les mêmes stipulations que les traités avec les Etats allemands mais le temps de vente était prolongé à trois ans, « lequel délai sera raisonnablement prolongé si les circonstances le rendent nécessaire » (2). Le Code révisé de Delaware prohibait aux étrangers non domiciliés de succéder à la propriété foncière *ab intestat*. Un héritier anglais intenta une action en revendication contre l'héritier citoyen en invoquant son droit en vertu du Traité. La Cour Suprême de l'Etat lui accorda la possession mais déclara qu'il se trouvait soumis à l'obligation de vendre sous peine de déchéance (3).

Le Traité de 1850 avec la Suisse abolit les incapacités frappant les étrangers dans les Etats qui permettaient aux étrangers de « posséder ou d'hériter de la propriété foncière », mais quand les lois de l'Etat ne permettaient pas à un étranger de « posséder telle propriété » l'héritier étranger était autorisé à vendre la propriété dans « tel

1. Kull-Kull, 37 Hun (N. Y.) 476 (1885).

2. Traité de 1899 avec la Grande-Bretagne, *United States Treaties*, 1904, p. 377.

3. Doe, ex. rel. Dockstader-Roe, 55 Atlantic (Del) 341 (1903).

délai que les lois de l'Etat ou du Canton le permettent » (1). Le conflit s'éleva entre le Traité et la loi de la Virginie qui permettait aux étrangers d'hériter *ab intestat*, mais les obligeait à vendre dans le délai prescrit par le traité entre leur nation et les Etats-Unis. C'était donc un cas de renvoi réciproque. Au décès d'un particulier ne laissant que des héritiers suisses l'Etat de Virginie, estimant que la propriété lui était dévolue faute d'héritier citoyen, avait vendu la propriété. Les héritiers suisses intentèrent une action afin de recouvrer le montant de la vente. Le défendeur prétendit que la propriété était dévolue à l'Etat puisque le Traité adoptait le délai prescrit par l'Etat et que l'Etat ne prescrivant aucun délai la dévolution était immédiate. Le demandeur, au contraire, prétendit que puisque le Traité adoptait le délai de vente de la loi de l'Etat et que l'Etat n'avait prescrit aucune période il pouvait vendre quand il lui plaisait et la propriété était bien sienne dans l'intervalle. La Cour Suprême de Virginie rendit un arrêt favorable au défendeur. En appel, la Cour Suprême réforma le jugement en sens contraire. Le motif était que l'absence d'un délai prescrit par l'Etat rendait l'héritier capable de posséder indéfiniment (2). Une question un peu différente fut soulevée par le conflit entre le Traité et une loi, votée en 1901 par l'Etat d'Indiana qui accordait aux étrangers qui avaient l'intention de devenir citoyens les mêmes droits de propriété que les citoyens mais déclara quant aux étrangers qui n'avaient aucune intention de se faire naturaliser qu'ils « peuvent prendre et posséder de la propriété seulement par testament et *ab intestat*, et peuvent la céder à

1. Traité de 1850 avec la Suisse, *United States Treaties*, 1904, p. 768.

2. Hauenstein-Lynham, 100 U. S. 483 (1879).

tout moment dans un délai de cinq ans ci-après, mais pas subséquemment et toute propriété foncière ainsi laissée et restant non cédée à l'expiration de cinq ans sera dévolue à l'Etat d'Indiana ». L'Etat institua après cinq ans une enquête d'office contre un héritier suisse. Le Tribunal inférieur décréta la confiscation et l'« *Appellate Court* » confirma le jugement. La loi permettait aux étrangers de posséder et d'hériter de la propriété foncière, par conséquent, le Traité s'appliquait dans l'Etat et adoptait la période de vente prescrite par la loi de l'Etat qui était de cinq ans. Puisque l'héritier suisse avait négligé de vendre dans les cinq ans, la propriété était dévolue *ipso facto* à l'Etat (1).

Le Traité de 1845 avec la Bavière différait matériellement des autres traités avec les Etats allemands. L'Article I déclarait :

« Toute espèce de droit d'aubaine, droit de retraite et droit de détraction ou taxe sur l'émigration, est par les présentes et restera abolie entre les deux parties contractantes, leurs Etats, citoyens et sujets respectifs » (2).

La loi précitée d'Iowa de 1888, interdisait aux étrangers non domiciliés d'acquérir titre à la propriété foncière en excès d'une certaine superficie. Etaient exceptés la veuve et les héritiers d'étrangers qui avaient acquis la propriété avant l'entrée en vigueur de la loi. Un Bavarois héritier de la succession d'un citoyen intenta une pétition d'hérédité et prétendit que le Traité avec la Bavière le rendait habile à hériter à toute propriété malgré la loi de l'Etat. Le défen-

1. Lehman-State, 88 Northeastern 365 (1909).

2. Traité de 1845 avec la Bavière, *United States Treaties*, 1904, p. 57.

deur opposa les moyens suivants : 1^o Que le Traité ne prétendait pas abolir les incapacités des étrangers ; 2^o qu'un traité est incompétent pour modifier les règles de succession d'un Etat. La Cour Suprême d'Iowa déclara que le Traité avait l'intention, quoique ces termes fussent un peu obscurs, d'abolir toutes les incapacités civiles de Bavarois. Le second moyen du défendeur fut également rejeté par la Cour qui déclara que le Gouvernement Fédéral était entièrement compétent pour régler la condition juridique des étrangers nonobstant les droits réservés des Etats (1).

Une question analogue se posa à l'égard de la Convention consulaire de 1871 avec l'Empire allemand. L'Article X de ce Traité était conçu dans les termes suivants :

« Dans toutes les successions aux héritages, les citoyens de chacune des deux parties contractantes paieront dans le pays de l'autre tels droits seulement auxquels ils seraient soumis s'ils étaient citoyens du pays dans lequel se trouve située la propriété ou dans lequel l'administration judiciaire de celle-ci peut être exercée » (2).

Un sujet du Grand-Duché de Bade dans une action en partage contre les héritiers citoyens réclama une succession en vertu de ce Traité. Il admettait qu'il n'y avait pas de traité entre le Grand-Duché de Bade et les Etats-Unis, comme il y en avait avec les autres Etats allemands. Il prétendait que le Traité de 1871 devait avoir pour résultat d'abolir les incapacités des étrangers pour tous les petits Etats allemands qui n'avaient pas de traité propre avec l'Union. Le défendeur opposa que le Traité avec l'Allemagne n'embrassait que les impôts successoraux et n'abolissait

1. Opel-Shoup, 100 Iowa 467 (1896).

2. Convention consulaire de 1871 avec l'Allemagne, *United States Treaties*, 1904, p. 279.

pas les incapacités des étrangers. C'était un traité réglant les matières fiscales et supplémentaires aux traités des Etats particuliers de l'Empire qui abolissaient les incapacités. La loi de l'Etat qui rendait inhabiles à succéder *ab intestat* les étrangers non domiciliés devait alors être appliquée au litige. La Cour Suprême d'Illinois décida que l'objet de la Convention consulaire n'était pas de rendre tous les Allemands habiles à succéder aux Etats-Unis mais simplement de garantir ceux qui étaient déjà habiles contre les droits successoraux supérieurs à ceux payés par les citoyens. Puisqu'il n'y avait pas de traité entre le Grand-Duché et les Etats-Unis, c'était la loi de l'Etat qui devait être appliquée. Le partage, en conséquence, fut refusé (1).

Les Etats-Unis, en 1911, passèrent un traité avec le Japon qui contenait dans l'Article I les stipulations suivantes :

« Les citoyens ou sujets de chacune des hautes parties contractantes auront la liberté d'entrer, de circuler et de demeurer dans les territoires de l'autre, d'y trafiquer en gros et en détail, d'être propriétaires ou de louer et occuper des maisons, fabriques, entrepôts et magasins, d'employer des préposés de leur choix, de louer de la propriété foncière aux fins résidentielles et commerciales, et en général de faire toute chose incidente ou nécessaire au commerce, aux mêmes conditions auxquelles sont soumis les citoyens ou les sujets naturels se soumettant aux lois et règlements y établis » (2).

L'Article XIV contenait la clause de la nation la plus favorisée se référant seulement au commerce et à la navigation. L'étude du conflit actuel par rapport à la loi de Californie de 1911 sur les droits des Japonais nécessite un bref exposé de la situation des Japonais dans l'Ouest des Etats-Unis.

1. Wunderle-Wunderle, 144 Illinois 40 (1893).

2. Traité de 1911 avec le Japon, *United States Treaties at Large*, 1911.

La situation économique de la population américaine dans les Etats de l'Ouest a été affectée défavorablement par l'industrie agricole japonaise. Dans le district fruitier le travail est presque entièrement fourni par les Mongols et depuis plusieurs années les propriétaires se sont trouvés à leur merci pour la main-d'œuvre dont ils ont besoin. De plus, dans les années récentes, les Japonais ne se sont pas contentés de fournir le travail, ils sont devenus eux-mêmes propriétaires et concurrents importants sur le marché agricole. Ils ont acheté et loué à long terme des districts entiers et ont formé des petits états à eux. La population américaine a vu avec une appréhension croissante la menace sociale, politique et économique. La question des écoliers japonais fut seulement une phase passagère du conflit. La question fondamentale se présenta en 1911 quand un effort sérieux fut fait pour mettre un terme à l'activité des Japonais. Une proposition de loi fut introduite, le « *Anti-Alien Land Bill* », devant le corps législatif de la Californie qui stipulait que les étrangers susceptibles de devenir citoyens auraient les mêmes droits de propriété que les citoyens mais que tous les autres étrangers auraient seulement les droits à eux concédés par les traités passés avec leur pays et de plus pourraient louer pour des périodes de trois ans seulement de la propriété foncière aux fins agricoles.

Le Japon protesta contre la proposition prétendant qu'une telle loi constituerait une violation du Traité de 1911. Le Président Wilson télégraphia au Gouverneur Johnson de la Californie lui conseillant, paraît-il, de veiller à ce que la loi fût bien envisagée à l'égard de son effet sur les droits garantis par le Traité. M. Bryan, Secrétaire d'Etat, visita la Californie comme représentant de l'administration

et eut une conférence avec les officiers de l'Etat et le corps législatif. On dit qu'il demanda même au Gouverneur d'interposer son veto si la proposition de loi fut votée. Malgré les efforts du Gouvernement Fédéral la proposition de loi fut adoptée presque à l'unanimité. Il n'y eut que deux voix négatives dans le Sénat de l'Etat. Pour démontrer l'état d'esprit du public on peut citer le fait que dans l'année 1913 il n'y eut pas moins de 34 propositions de lois anti-japonaises introduites devant le corps législatif de la Californie.

Quand la loi entra en vigueur en 1913 l'Ambassadeur du Japon déposa une nouvelle note auprès du Département d'Etat contenant un exposé détaillé, quoiqu'un peu obscur, des prétentions japonaises. On peut la résumer de la manière suivante. Selon l'interprétation actuelle de la loi de naturalisation fédérale les Japonais sont inhabiles à devenir citoyens des Etats-Unis. C'est donc la seconde partie de la loi de Californie qui leur est applicable. Sans tenir compte de l'exception en faveur des droits accordés par les traités, le Japon estima que les Japonais seraient frappés des incapacités de droit commun. Ils exprimèrent la crainte que sous l'empire de cette loi les propriétaires japonais actuels ne pourraient pas transmettre à leurs héritiers leurs propriétés, car ceux-ci seraient inhabiles, selon le droit commun, à hériter *ab intestat* et en cas de succession testamentaire, à posséder contre enquête d'office. Au moins en vertu du Traité devait-il être permis d'hériter des maisons, des fabriques et des entrepôts puisqu'à l'égard de cette classe de propriété les Japonais étaient garantis des mêmes droits que les citoyens. Quant à la location de fonds agricoles la période de trois ans prescrite par la loi de l'Etat était une violation du Traité puisque la propriété

foncière agricole devait être comprise dans le privilège de louer la propriété foncière aux fins de résidence et de commerce. En général, le Japon se plaignit que la loi de l'Etat édictait des incapacités à l'encontre des Japonais quant au commerce ; incapacités qui n'existaient pas à l'égard des citoyens et les autres étrangers, ce qui constituait une violation du Traité leur garantissant à l'égard du commerce les privilèges de la nation la plus favorisée et aussi les mêmes droits à cet égard que les citoyens. En dernier lieu, le Japon invoqua le XIV^e Amendement de la Constitution sous prétexte que les sujets du Japon n'avaient pas reçu une égale protection des lois. Les Etats-Unis répondirent que le droit de louer la propriété foncière pour des fins agricoles n'était pas compris dans la concession du droit de louer pour des fins commerciales et résidentielles. Mais ils opposèrent une fin de non recevoir à la demande entière du Japon pour le motif fondamental et vraiment concluant qu'en vertu des termes mêmes de la loi de Californie tous les droits garantis par traité devaient être accordés aux étrangers non habiles à devenir citoyens. La loi, en plus, accordait le droit de louer la propriété foncière agricole pour des périodes de trois ans. Cette dernière clause était une pure gratuité puisque le Traité n'accordait pas le droit de louer de telles propriétés. Le Département d'Etat rappela au Japon que les tribunaux fédéraux et locaux offraient un moyen de faire trancher la question. Mais le Japon n'admit pas que l'affaire fût portée en justice et les pourparlers diplomatiques continuent dans l'espoir de trouver une solution qui reconnaisse à la fois les réclamations d'amour-propre du Japon et les désirs des Etats de l'Ouest de mettre un terme à la concurrence japonaise.

Pendant que tout ceci se passait, l'Etat d'Arizona vota en

1912 une loi qui était plus radicale que celle de la Californie. Tous les étrangers incapables de devenir citoyens sont privés du droit d'acquérir de quelque manière que ce soit la propriété foncière. Il paraît probable que quand la question du conflit entre cette dernière loi et le Traité sera portée devant les tribunaux l'opération de la loi sera suspendue, comme cela s'est passé fréquemment dans le passé, à raison de la force juridique supérieure d'un traité à celle d'une loi d'Etat.

SECTION VIII

Les traités et la législation des Etats établissant des impôts et des taxes.

Les Etats ont pour la plupart adopté des impôts successoraux assez sévères à l'encontre d'héritiers étrangers. Pour mettre ces derniers à l'abri de ces lois différentielles les nations étrangères ont demandé que des clauses spéciales soient insérées dans les traités interdisant aux Etats de frapper les étrangers d'impôts supérieurs à ceux demandés aux citoyens. C'est ainsi que l'Article VI du Traité de 1783 avec la Suède, maintenu en vigueur par l'Article XVII du Traité de 1828 avec la Suède et la Norvège, stipula que :

« Ces héritages aussi bien que les capitaux et fonds que les sujets des deux parties, en changeant de demeure, voudront faire sortir de l'endroit de leur domicile, seront exempts de tout droit de détraction de la part du Gouvernement des deux Etats respectifs. Mais il est convenu en même temps que le contenu de cet Article ne dérogera en aucune manière aux ordonnances promulguées en Suède contre les émigrations ou qui pourront par la suite être promulguées, lesquelles demeureront dans toute leur force et vigueur. Les Etats-Unis de leur côté, ou aucun d'entre eux, seront libres de statuer sur cette matière telles lois qu'ils jugeront à propos ».

L'Etat de Washington vota en 1907 une loi frappant les

héritiers collatéraux ou étrangers au sang, d'un impôt de 25 o/o de la succession si l'héritier était un étranger non domicilié, tandis que la loi ne frappait que d'un impôt de 3 o/o si l'héritier était citoyen ou étranger domicilié dans l'Etat. L'Administrateur refusa de payer l'impôt et les tribunaux de l'Etat rendirent un jugement ordonnant le paiement. L'argument de l'Etat était que la dernière clause de l'Article VI autorisait les Etats à voter telles lois qui leur semblaient à propos. En appel, la Cour Suprême de Washington reforma le jugement. Le motif fut que l'impôt de 25 o/o était suspendu et l'impôt de 3 o/o seulement recouvrable, car le Traité garantissait les mêmes impôts pour les étrangers que pour les citoyens. La Cour déclara que la dernière clause parlait seulement de lois sur l'émigration et n'autorisait pas les Etats à voter des lois annulant l'effet de la concession faite par la première partie de l'Article (1).

L'Article III du Traité de 1844 avec le Wurtemberg déclarait que :

« Les citoyens ou sujets de chacune des parties contractantes auront le droit de disposer de leur propriété mobilière dans les Etats de l'autre par testament, donation ou autrement, et leurs héritiers, légataires et donataires, citoyens ou sujets de l'autre partie contractante, succéderont à leur propriété mobilière, et pourront entrer en possession, ou en personne, ou par d'autres agissant pour eux, et en disposer à leur gré, payant de tels droits seulement que les habitants du pays où ladite propriété est située seraient redevables dans des cas analogues ».

L'Etat de la Louisiane vota une loi en 1842 qui prescrivait que « chaque et toute personne non domiciliée dans l'Etat, et n'étant pas citoyen d'un autre Etat ou territoire de

1. In re Stixrude Estate, 109 Pacific (Wash.) 343 (1910).

l'Union, qui aurait droit, que ce soit comme héritier, légataire ou donataire, à la totalité ou à une partie quelconque de la succession d'une personne morte dans l'Etat ou ailleurs, sera tenue de payer un impôt de 10 o/o sur toute somme, ou sur la valeur de toute propriété, qu'il peut avoir effectivement reçue de la dite succession, ou sur la quantité de celle-ci qui est située dans l'Etat, après avoir déduit toutes les dettes de la succession ». L'Exécuteur testamentaire d'un citoyen américain en conformité avec cette loi paya l'impôt sur la succession qui était échue à un Wurtembourgeois. Les héritiers allemands firent opposition à l'homologation du compte de l'Exécuteur à raison du paiement de l'impôt sur la propriété mobilière. Les héritiers invoquèrent le Traité qui leur garantissait le droit de recevoir la succession en payant seulement les mêmes droits que les citoyens. La Cour Suprême de la Louisiane rendit un jugement d'homologation et la Cour Suprême le confirma en appel. Le motif principal était que le Traité ne garantissait l'égalité d'impôt que sur la succession mobilière d'un étranger décédé et non sur celle d'un citoyen décédé. Un second motif fut ajouté qu'il n'existait aucune différence d'impôt en fait puisque les étrangers non domiciliés et les citoyens de la Louisiane non domiciliés devaient tous deux payer le même impôt (1). Le Wurtemberg protesta auprès du Gouvernement Fédéral contre l'interprétation du Traité à l'égard de la conclusion que ce n'était que dans le cas d'Allemands succédant à des Allemands que la garantie du Traité devait recevoir application. Le Département d'Etat répondit en 1848, qu'étant donné l'arrêt de la Cour Suprême il n'était pas possible de modifier la situa-

1. Frederickson-Louisiana, 23 Howard 445 (1859).

tion à l'égard du Traité actuel, mais que les Etats-Unis étaient prêts à conclure un nouveau traité qui serait conforme aux désirs du Wurtemberg (1).

La Convention Consulaire de 1853 avec la France stipule que les sujets français « ne seront dans aucun cas soumis aux droits de mutation, de succession ou autres différents de ceux payés par ces derniers, ou à des taxes qui ne leur seraient pas également imposées ». Cette convention entra en conflit avec une loi de la Louisiane frappant d'un impôt de 10 o/o les successions reçues par des étrangers. Un Français décéda après la ratification du Traité et ses héritiers français refusèrent de payer l'impôt. La Cour Suprême de la Louisiane déclara que l'impôt ne pouvait être recouvré car la loi de l'Etat était suspendue quant aux héritiers français pour les dix années que devait durer le Traité (2). Cette jurisprudence décidant que l'impôt n'est pas dû est bien établie par la Cour Suprême de la Louisiane en ce qui concerne les successions échues après la date du Traité (3). Mais à l'égard de la succession d'un Français qui était décédé avant la ratification du Traité, l'Etat prétendit que l'impôt devait être payé. La Cour Suprême de la Louisiane ordonna le paiement et en appel la Cour Suprême déclara que le Traité n'aboutissait pas à dépouiller l'Etat de ses droits acquis et que, les héritiers ayant obtenu leur succession sous la condition du paiement d'un impôt de 10 o/o, ils devaient acquitter cette somme même après l'entrée en vigueur du Traité. La Cour alla jusqu'à

1. M. S. *Instructions to Prussia*, t. XV, p. 12.

2. Succession of Dufour, 10 Louisiana Annual 391 (1855).

3. Succession of Amat, 18 Louisiana Annual 403 ; Succession of Crasino, 19 Louisiana Annual 369 ; Succession of the Marquis de Circe, Mannings Unreported Cases (La) 412.

déclarer qu'un traité était incompétent à dépouiller un Etat de ses droits acquis (1).

Le Traité de 1891 avec l'Italie stipulait dans l'article XXIII que :

« La règle habituelle sera appliquée quant à la propriété mobilière des citoyens d'un Etat demeurant dans le territoire de l'autre ; et en ce qui concerne la propriété foncière, les privilèges de la nation la plus favorisée seront concédés réciproquement » (2).

Cette clause permettait aux Italiens de réclamer le bénéfice de la Convention Consulaire de 1853 avec la France. La loi d'impôt de la Louisiane, rééditée en 1894, fut déclarée inopérante à l'égard d'une succession échue après la date du Traité avec l'Italie. La Cour suprême de la Louisiane accorda dans ce cas le bénéfice de la Convention Consulaire avec la France (3).

Le Traité de 1796 avec l'Espagne stipulait à l'égard de la propriété mobilière que les héritiers espagnols seraient tenus de payer les mêmes droits que les habitants du pays où la propriété était située. Quant à la propriété foncière les héritiers espagnols devaient avoir un délai raisonnable pour rendre et retirer les bénéfices sans molestation et « exempts de tous droits de détraction de la part du gouvernement des Etats respectifs » (4). La question du conflit se présenta à l'égard de la loi de la Louisiane qui frappait à 10 o/o les successions échues à des étrangers. L'Exécuteur du testateur refusa de payer l'impôt et l'Hôpital Charitable,

1. Prevost-Greeneaux, 19 Howard 1 (1856).

2. Traité de 1871 avec l'Italie, *United States Treaties*, 1904, p. 449.

3. Succession of Rixner, 19 Southern 597 (1896).

4. Traité de 1796 avec l'Espagne, *United States Treaties*, 1904, p. 717.

qui devait recevoir le montant de l'impôt, fit opposition à l'homologation de son compte. La Cour Suprême de la Louisiane décida que l'impôt ne pouvait pas être recouvré sur la propriété mobilière à cause de la clause du Traité qui garantissait aux Espagnols le droit de n'être frappés que des mêmes impôts que les citoyens. En ce qui concernait la propriété foncière cependant, la clause, exemptant de tous droits de déduction, ne prohibait pas les impôts. L'Exécuteur serait donc tenu de payer 10 o/o sur la propriété foncière. Il en fut pourtant dispensé parce que la loi de l'Etat était illégale à raison de la non observation par le corps législatif des formalités prescrites par la Constitution d'Etat pour le vote d'une loi (1).

Le conflit entre traités et lois d'impôt des Etats se présenta sous un autre aspect à l'occasion d'impôts de capitation sur les passagers arrivant aux ports des Etats de New-York et de Massachusetts. La Constitution permet aux Etats de frapper d'impôts les importations et les exportations seulement pour se rembourser les frais d'inspection. Tout le surplus doit être versé à la Trésorerie fédérale. Sur la question de savoir si les Etats peuvent frapper d'impôts comme moyen de régler le commerce entre Etats et étrangers, la Constitution ne se prononce pas nettement. New-York et Massachusetts votèrent des impôts de capitation au profit respectivement de l'Hôpital Maritime et des étrangers dans la misère. La question constitutionnelle et le conflit de ces lois avec l'Article XIV du Traité de 1794 avec la Grande-Bretagne maintenue en vigueur par les Conventions de 1815, 1818 et 1827, se présentèrent en même temps devant les tribunaux. L'Article XIV stipulait les conditions suivantes :

1. Succession of Sala, 24 Southern (La) 674 (1897).

« Il y aura entre tous les domaines de S. M. en Europe et les territoires des Etats-Unis une réciproque et parfaite liberté de commerce et de navigation. Le peuple et les habitants des deux contrées auront respectivement la liberté de se transporter librement et sûrement, sans aucun retard ni empêchement quelconque, avec leurs vaisseaux et cargaisons, aux pays, contrées, villes, places, ports et rivières compris dans les domaines et territoires ci-dessus mentionnés, d'y entrer, d'en sortir, d'y revenir, d'y rester et résider, sans aucune limitation de temps, et aussi de louer et posséder des maisons et magasins pour leur commerce, et généralement les marchands et trafiquants de chaque côte jouiront de la protection et de la sûreté la plus complète pour leur commerce ; mais ils seront toujours assujettis, quant à cet article, aux lois et règlements des deux contrées respectivement ».

L'argument en faveur de la validité de l'impôt se fondait sur le prétendu pouvoir concurrent des Etats de régler le commerce étranger. A l'égard du Traité il fut prétendu que celui-ci concédait seulement des droits conformes aux lois des deux contrées, ce qui voulait dire les lois de toute autorité compétente. Les tribunaux des deux Etats déclarèrent les lois valables à l'égard de la question constitutionnelle et non violative du Traité. Pourtant, la Cour Suprême en appel rendit un jugement contraire, se basant sur deux motifs : Premièrement, l'impôt constituait un obstacle à la réglementation fédérale du commerce entre Etats et étrangers. Elle ne se prononça pas sur le point de savoir si l'Etat avait un pouvoir concurrent sur le commerce entre Etats et étrangers, mais se fonda sur la conclusion que même l'exercice valable d'un pouvoir concurrent ne pouvait faire obstacle à une réglementation fédérale ou au désir fédéral qu'il n'y eut aucune réglementation. En second lieu, la phrase du Traité qui permettait la législation des deux pays permettait, selon la Cour, seulement les lois fédérales réglementant le commerce, non pas les lois des

Etats (1). Cette dernière conclusion semble erronée. On doit conclure de ces arrêts que les traités, stipulant la liberté de navigation, donnent une protection supplémentaire à la Constitution contre l'obstruction du commerce par voie d'impôts des Etats. Mais si l'impôt ne constituait pas un obstacle au commerce et n'était point établi pour recouvrer les frais d'inspection, il est possible qu'il soit valable et il est douteux que les tribunaux l'annuleraient pour la seule raison que le traité n'envisage que les lois et règlements fédéraux.

L'Article XIV du Traité fut interprété une seconde fois dans un conflit avec une loi d'impôt de l'Etat de Californie. Tous les étrangers, selon la loi, sauf les Mexicains qui avaient signifié leur désir de ne pas garder leur qualité de Mexicains, devaient se procurer une licence et payer la patente afin d'exploiter une mine. L'*Attorney General* de l'Etat intenta une action de « *Quo Warranto* » pour déterminer la validité de la loi en vertu de laquelle les officiers de l'Etat prétendaient recouvrer la taxe. Il prétendit que le Traité de 1794 avec la Grande-Bretagne, et celui de 1848 avec le Mexique, étaient violés. La Cour Suprême de Californie refusa de statuer sur la question de violation de traité parce qu'il ne paraissait pas dans le procès qu'un étranger avait été obligé de payer l'impôt. Mais la Cour laissa entendre que le Traité avec le Mexique n'était pas violé puisque les Mexicains étaient spécialement exemptés de l'application de la loi et que le Traité avec la Grande-Bretagne n'était pas violé parce que le commerce anglais était soumis à la législation des deux pays, ce qui comprenait les lois d'Etat (2). L'idée de la Cour de Californie semble préférable

1. The Passenger Cases, 7 Howard 283 (1849).

2. People-Naglee, 1 California 232 (1850).

à l'égard de l'interprétation du Traité à celle de la Cour Suprême. La Cour Suprême avait déclaré que « Les lois dont il s'agit ici sont celles du Gouvernement Fédéral. Le Gouvernement général seul est connu dans nos relations extérieures ». Il semble pourtant que la clause « lois et règlements des deux contrées respectivement » doit viser la législation des autorités compétentes selon la matière, qui sont tantôt le Gouvernement Fédéral, tantôt les Etats.

Il rentre dans la compétence de l'Etat de régler le pilotage concurremment avec le Gouvernement Fédéral. En 1895, l'Etat de Texas vota un impôt de pilotage dans ses ports, que les navires utilisent ou non les services du pilote. Il y avait une exception dans la loi en faveur des navires de cabotage, qui devaient payer l'impôt seulement si le service leur était effectivement rendu. Selon une loi des Etats-Unis réglementant la même matière, les navires de cabotage américains étaient exempts de tous droits de pilotage même en cas de service rendu. Donc, la situation juridique de l'impôt de pilotage au Texas était que les navires faisant le commerce avec l'étranger étaient frappés d'impôt et non les navires de cabotage américains. L'Article II de la Convention de 1815 avec la Grande-Bretagne, maintenu en vigueur par la suite, était ainsi conçu :

« Aucuns droits ou charges supérieurs à ou différents de ceux redevables dans les mêmes ports par les navires des Etats-Unis, ne seront imposés dans un port quelconque des Etats-Unis sur des navires britanniques » (1).

Les propriétaires d'un navire anglais s'opposèrent au recouvrement de l'impôt en se prévalant de leurs droits

1. Convention de 1815 avec la Grande-Bretagne, *United States Treaties*, 1904, p. 308.

garantis par le Traité. Le « *Court of Civils Appeals* » du Texas rendit un jugement déclarant légal le recouvrement de l'impôt. La Cour Suprême, en appel, confirma le jugement pour le motif que le Traité s'appliquait seulement au commerce étranger et non au cabotage ; donc, la loi de l'Etat accordant en fait une exemption d'impôt aux navires de cabotage américains ne violait pas le Traité. Les navires américains et anglais se livrant au commerce extérieur étaient tous deux soumis aux mêmes droits, ainsi le Traité était respecté (1). Il faut admettre que le tribunal avait déclaré qu'une exception existait dans le Traité là où selon les phrases mêmes de l'accord il n'y en avait pas. Les clauses du Traité parlaient de tout commerce, semble-t-il, et non pas seulement du commerce étranger.

Le conflit entre les lois d'impôt des Etats et les traités fédéraux se présenta sous un autre aspect à l'égard de l'Article III du Traité de 1871 avec l'Italie. Il était stipulé que les Italiens aux Etats-Unis seraient exempts « de toute contribution quelconque, en nature ou en espèces, imposée en compensation de services personnels ». L'Etat d'Iowa vota une loi frappant les ouvriers italiens d'une taxe, les recettes de laquelle seraient affectées à l'entretien des grandes routes. L'Italie prétendit que la taxe violait le Traité. Le Département d'Etat répondit que la question de violation de traité devait être portée en premier lieu devant les tribunaux et que les sujets italiens, quoique les tribunaux de l'Etat eussent déclaré l'impôt valable, pouvaient encore faire trancher l'affaire par les tribunaux fédéraux (2).

1. Olsen-Smith, 195 U. S. 332 (1904).

2. M. S. *Notes to Italy*, t. VIII, p. 315.

L'Etat de Californie frappa les blanchisseries, sauf celles actionnées par la vapeur, d'un impôt supérieur à celui demandé à ces derniers. Le but était de frapper les Chinois qui avaient le monopole de la blanchisserie à la main. Le Traité de 1868 avec la Chine, contenait la stipulation suivante, qui a été maintenue dans les accords subséquents :

« Les sujets chinois visitant les Etats-Unis ou y demeurant jouiront des mêmes privilèges, immunités et exemptions relativement à la circulation et à la résidence que les citoyens ou sujets de la nation la plus favorisée » (1).

La loi fut attaquée devant les tribunaux fédéraux comme constituant une violation du XIV^e Amendement, puisque la protection égale de la loi n'était pas accordée aux Chinois. Les tribunaux fédéraux décidèrent que la garantie de la protection égale de la loi avait été violée, car la distinction au point de vue des impôts entre les blanchisseries conduites à vapeur et celles conduites à la main n'était pas raisonnable (2). La clause de la nation la plus favorisée du Traité ne fut pas invoquée, mais les tribunaux auraient pu se fonder aussi sur ce motif, car la loi visait les Chinois seuls.

Un cas un peu analogue se présenta relativement à une loi de Californie qui frappait d'un impôt payable chaque mois tout Mongol domicilié dans l'Etat, à l'exception de ceux qui auraient obtenu une licence de travailler dans les mines ou de conduire un commerce quelconque. Cette loi fut déclarée illégale par la Cour Suprême de Californie (3).

1. Traité de 1868 avec la Chine, *United States Treaties*, 1904, p. 155.

2. In re Yot Sang, 75 Federal Reporter 984 (1897).

3. Lin Sing-Washburn, 20 California 534.

On doit signaler que la protection des étrangers contre des lois des Etats de nature différentielle est garantie aussi bien par le XIV^e Amendement que par les traités actuels. Ces derniers stipulent pour la même protection dont jouissent les citoyens. Ceux-ci jouissent de la protection contre les lois différentielles stipulée par le XIV^e Amendement. Puisque le XIV^e Amendement protège de sa propre force, même dans l'absence d'un traité, toute personne, citoyen ou étranger, les étrangers peuvent l'invoquer avec autant de chance de succès qu'un traité. Si un traité accordait aux étrangers plus de protection que le XIV^e Amendement donne à toute personne, cette situation serait changée: Quand un traité stipule moins de protection que le XIV^e Amendement, les étrangers invoquent l'Amendement; si le traité accorde la même protection que celle dont jouissent les citoyens, les étrangers se réclament ou du traité ou de l'Amendement. Souvent donc quand l'Amendement seul a été invoqué par un étranger la question de violation de traité est décidée en effet.

Dans quelques instances les lois établissant les charges publiques dans les Etats sont entrées en conflit avec les traités qui garantissaient aux étrangers la jouissance des mêmes droits qu'aux citoyens. L'Etat de Pensylvanie vota une loi frappant les patrons d'ouvriers mâles non naturalisés d'un impôt de 3 *cents* par jour chaque jour que cet ouvrier serait employé. Le patron était autorisé à déduire une somme pareille du salaire. C'était donc un impôt qui avait sa répercussion sur l'ouvrier étranger. Le « *Circuit Court* » déclara que la loi violait la protection égale de la loi garantie par le XIV^e Amendement. La question de violation de traité ne fut pas soulevée car

la Constitution donnait une garantie aussi efficace (1).

Les Etats ont quelquefois voté des lois frappant d'impôts différentiels les sociétés étrangères d'assurances. La Grande-Bretagne, en 1899, invita les Etats-Unis à conclure un traité qui mettrait les sociétés anglaises d'assurances sur le pied d'égalité dans les Etats avec les sociétés américaines. Les Etats-Unis ne voulurent pas négocier un tel traité à cause de l'inefficacité probable du projet devant le Sénat, en raison de l'opposition du public à diminuer la compétence législative des Etats. Mais il y a de tels traités avec la Suisse et la Belgique (2).

1. Fraser-McConway and Farley Company, 82 Federal Reporter 257 (1898).

2. Foreign Relations, 1899, p. 346.

SECTION IX

Les traités et la législation des Etats réglementant l'administration de la Justice.

Les Etats seuls sont compétents en matière d'administration des successions et ils ont établi généralement des tribunaux spéciaux pour statuer sur cette matière. Les Etats-Unis ont passé beaucoup de traités accordant aux consuls un droit plus ou moins précis leur permettant de s'occuper des intérêts financiers de leurs nationaux. Le Traité de 1828, par exemple, avec la Suède et la Norvège stipulait seulement l'envoi réciproque des consuls et accordait les droits habituels ; sans contenir des clauses sur le droit de s'occuper des successions. D'autres traités, comme ceux de 1911 avec la Suède et de 1851 avec le Pérou, accordent au consul la fonction *ex officio* d'administrateur des propriétés d'un national décédé. Le Traité avec l'Argentine en 1853, au contraire, n'accordait que le droit « d'intervenir » dans la succession. Les divergences entre les traités ou conventions consulaires sont donc assez marquées.

Le conflit entre le Traité de 1827 avec la Suède et la Norvège et les lois successorales locales fut soulevé lorsque le Consul de la Suède dans l'Etat de la Louisiane demanda

au tribunal la nomination au poste d'Administrateur de la succession *ab intestat* d'un suédois. Il fonda sa demande sur la coutume internationale et les privilèges généraux des consuls. La Cour Suprême de Louisiane nia l'existence d'une coutume autorisant la demande et estima que les privilèges généraux des Consuls n'étaient pas une raison suffisante pour justifier la suspension de la loi de l'Etat qui donnait le droit d'administrer à des autres (1).

L'Article IV de la Convention Consulaire de 1853 avec la France était plus précis sur les privilèges des consuls.

« Les consuls généraux, consuls et vice-consuls ou agents consulaires de l'un et l'autre pays auront le droit de s'adresser aux autorités locales, territoriales ou fédérales, judiciaires et administratives, dans toute l'étendue de leur arrondissement consulaire, pour réclamer contre toute infraction aux Traités ou Conventions existant entre la France et les Etats-Unis, et, pour protéger officieusement les droits et les intérêts de leurs nationaux, notamment en cas d'absence. »

Le conflit se présenta à propos de la loi de la Louisiane prescrivant la nomination d'un avocat pour représenter les héritiers absents en cas de succession *ab intestat*. Le Consul de France demanda au tribunal sa nomination se fondant sur le droit de protéger en cas d'absence les intérêts de ses concitoyens. La Cour Suprême de Louisiane reconnut le bien fondé de la requête et nomma le représentant consulaire à la fonction (2).

La Convention Consulaire de 1878 avec l'Italie stipulait que les consuls « peuvent avoir recours aux autorités des pays respectifs dans leur circonscription respective, fédé-

1. Lanfear-Ritchie, 9 Louisiana Annual 96 (1854).

2. Succession of Rabasse, 17 Southern (La) 867 (1895).

rales et locales, judiciaires ou administratives afin de défendre les droits et les intérêts de leurs concitoyens », et l'Article XVII contenait la clause de la nation la plus favorisée à l'égard des privilèges et immunités consulaires (1). La loi locale stipulait, pour une succession échue à New-York, que le Trésorier du Comté devait garder les portions mises en distribution en attendant que les héritiers absents les reçussent. Le Consul d'Italie dépose une requête auprès du « *Surrogate* » pour se faire délivrer la propriété d'un héritier domicilié en Italie afin de la lui transmettre. La question se posait de savoir si le reçu donné par le consul libérerait la responsabilité du Trésorier du Comté. Le « *Surrogate* » décida que le Consul d'Italie avait le droit de recevoir la propriété échue aux sujets italiens, que, par conséquent, son reçu, nonobstant la loi de l'Etat, serait libératoire (2).

Selon la loi de New-York les héritiers, les créanciers et l'Administrateur Public avaient droit à l'administration d'une succession *ab intestat* dans l'ordre indiqué. La loi exige aussi une caution. Le conflit se présenta à l'occasion de la demande du Consul d'Italie d'administrer la succession échue à des héritiers demeurant en Italie. Le Consul se prévalut de la clause de la nation la plus favorisée en vertu de laquelle il pouvait exciper du Traité de 1853 avec l'Argentine. L'Article XI de cet accord disposait que les consuls « auront le droit d'intervenir dans la possession, l'administration et la liquidation judiciaire de la succession du décédé, conformément aux lois du pays, au profit

1. Convention Consulaire de 1878 avec l'Italie, *United States Treaties*, 1904, p. 457.

2. Matter of Tartaglio, 13 Miscellaneous (N. Y.) 245 (1895).

des créanciers et des héritiers légaux » (1). Le « *Surrogate* » de New-York interpréta le mot « intervenir » en ce sens que le consul avait le droit d'administrer, mais que, comme l'administration devait être conforme aux dispositions des lois qui protègent les créanciers et les héritiers, la caution était de rigueur. Le tribunal dans ses motifs émit même l'opinion qu'« un Consul Général pourrait introduire une demande pour recouvrer l'actif d'un concitoyen décédé dans sa circonscription sans l'aide de l'administration du « *Surrogate's Court* » (2). Il faut bien avouer pourtant que cette dernière opinion est erronée. Il n'est pas exact de dire que le consul, en vertu du Traité, est dispensé de tout contrôle de la part des tribunaux statuant en matière de succession. L'Année suivante le Consul italien fut désigné comme administrateur, l'Administrateur Public ayant fait défaut. Mais le « *Surrogate* » de New-York déclara que si l'Administrateur Public n'avait pas fait défaut ç'aurait été lui et non pas le Consul qui aurait reçu la fonction. Le mot « intervenir » fut interprété dans un sens qui permettait seulement une intervention officieuse et qui ne donnait nullement le droit de violer les lois de l'Etat. La caution fut encore exigée et dans toutes les successions subséquentes le consul s'est vu contraint à cette mesure de protection en faveur des créanciers et héritiers. La question se présenta encore sur la demande du Consul qu'il soit accordé un jugement ordonnant à une banque de lui délivrer les derniers de la succession. La banque objecta qu'elle resterait responsable envers les héritiers si elle délivrait l'argent au Consul puisqu'il n'avait pas droit à admi-

1. Traité de 1853 avec l'Argentine, *United States Treaties*, 1904, p. 22.

2. In re Fattosini's Estate, 33 Miscellaneous (N. Y.) 18 (1900).

nistrer la succession. Le « *Surrogate* » de New-York nomma le Consul de préférence à l'Administrateur Public pour le motif que le droit d'intervenir comprenait le droit d'administrer (1). Mais dans une demande de nomination faite par un créancier domicilié, qui consentait à donner caution, le « *Surrogate* » lui accorda le poste de préférence, au Consul qui ne voulait pas donner de caution (2). Dans une autre affaire, le « *Surrogate* » accorda le poste au Consul, qui donna caution, de préférence au créancier (3). Dans une autre affaire encore, le Consul fut nommé de préférence à un frère décédé et aussi à un créancier (4).

Le même conflit se présenta en Massachusetts à propos du même traité avec l'Argentine invoqué par le Consul russe en vertu de la clause de la nation la plus favorisée contenue dans l'Article VIII du Traité de 1832 avec la Russie (5). La Cour Suprême de Massachusetts nomma le Consul, avec caution, de préférence à l'Administrateur Public en interprétant le mot « intervenir » dans le sens d'autoriser l'administration par le consul (6).

En Californie, le conflit se présenta encore à l'égard du Traité avec l'Italie à l'occasion de la demande du Consul de cette nation d'être nommé à la fonction d'Administrateur. La Cour Suprême de Californie interpréta le mot « intervenir » du Traité avec l'Argentine et les mots « conformément aux lois du pays, au profit des créanciers et des

1. Matter of Lobrasciano, 38 Miscellaneous (N. Y.) 415 (1902).

2. Matter of Scutella, 69 Miscellaneous (N. Y.) 514 (1910).

3. In re Scutella Estate, 129 New-York Supplement 20 (1911); Voir en même sens, In re Arduint, 9 Ohio N. P. 369 (1907).

4. In re Silveti's Estate, 122 New-York Supplement 400 (1907).

5. Traité de 1832 avec la Russie, *United States Treaties*, 1904, p. 659.

6. In re Wyman, 77 Northeastern (Mass.) 379 (1906).

héritiers légaux » dans le sens que le Consul pouvait seulement intervenir officieusement et ne pouvait pas être nommé opposition aux lois régissant l'administration des successions, qui toutes étaient édictées dans le but de protéger les créanciers et les héritiers légaux. La Cour cita en faveur de cette thèse l'arrêt de la Cour Suprême de la Louisiane, *Lanfear-Ritchie*, et l'arrêt du « *Surrogate's Court* » de New-York, *Matter of Logiorato*, qui interprétèrent les traités consulaires dans le sens de ne pas permettre l'administration effective par les consuls (1). La même question se posa peu après en Alabama à propos aussi du Consul d'Italie. La Cour Suprême de l'Etat suivit la règle énoncée dans l'Etat de New-York et accorda la nomination (2). Un appel fut interjeté par le Consul contre l'arrêt de la Cour Suprême de Californie accordant la nomination à l'Administrateur Public. La Cour Suprême des Etats-Unis confirma le jugement en approuvant les arrêts cités. Elle déclara que le mot « intervenir » ne permettait pas la violation des lois de l'Etat (3).

L'effet de cette décision de la Cour Suprême fut de diminuer l'autorité des décisions des tribunaux de New-York, d'Ohio et d'Alabama. Quoique les tribunaux des Etats auraient pu continuer leur jurisprudence favorable à la demande du consul, puisque le droit réclamé en vertu d'un traité étant concédé il n'existait pas d'appel à la Cour Suprême, mais ils préférèrent s'appuyer sur une base juridique plus solide. Quand le Consul d'Italie porta encore une fois devant la Cour de New-York une requête pour obtenir la nomination à l'administration d'une succession

1. *In re Ghio's Estate*, 108 Pacific (Cal.) 516 (1910).

2. *Carpigrani-Hall*, 55 Southern (Ala) 248 (1911).

3. *Rocca-Thompson*, 223 U. S. 317 (1912).

échue à un national le « *Surrogate* » la lui accorda pour le motif que la clause de la nation la plus favorisée donnait au Consul d'Italie le bénéfice de la Convention de 1911 avec la Suède (1), et aussi de la Convention de 1859 avec le Paraguay (2). Ces traités concédèrent au Consul le droit *ex officio* à l'administration. Le Consul fut donc nommé de préférence à l'Administrateur Public (3). Pour le même motif le Consul fut maintenu dans son poste par le « *Surrogate* » de New-York qui repoussa la demande à fin de révocation de la nomination du Consul intentée par un cousin du décédé non domicilié dans l'Etat (4). Dans une autre affaire, à propos d'une pétition d'un créancier en vue d'obtenir la révocation de la nomination du Consul, le « *Surrogate* » refusa de faire droit à la demande (5). Les tribunaux de New-Jersey, pour les mêmes motifs, admirèrent la demande du Consul de préférence à celle d'un créancier (6). La Convention Consulaire de 1870 avec l'Autriche contenait également la clause de la nation la plus favorisée à l'égard des privilèges des consuls (7). Le Tribunal de New-York nomma Administrateur le Consul d'Autriche en vertu de la Convention Consulaire de 1911 avec la Suède (8).

Le conflit en cette matière d'administration souleva des

1. Convention Consulaire de 1911 avec la Suède; *United States, Statutes at Large*; 1911.

2. Convention Consulaire de 1859 avec le Paraguay, *United States Treaties*, 1904, p. 617.

3. In re Baghieri's Estate, 137 New-York Supplement, 176 (1912).

4. Matter of Lombardi, 73 Miscellaneous (N. Y.) 689 (1913).

5. Matter of Ricardo, 79 Miscellaneous (N. Y.) 371 (1913).

6. Matter of Gurrieri, New Jersey, 1912, Advanced Sheets.

7. Convention Consulaire de 1870 avec l'Autriche, *United States Treaties*, 1904, p. 42.

8. In re Jarema's Estate, 137 New-York Supplement 176 (1912).

difficultés diplomatiques à l'égard des lois de l'Etat de New-York régissant l'administration des successions et du Traité de 1851 avec le Pérou. Celui-ci stipulait que :

« Dans l'absence des héritiers ou des représentants légaux, les consuls ou vice-consuls de chaque partie seront *ex officio* les exécuteurs ou administrateurs des citoyens de la nation qui peuvent mourir dans leur circonscription consulaire, ou de leurs compatriotes mourant sur mer, dont la propriété pourrait être portée dans la Circonscription » (1).

Un Péruvien étant décédé en mer, à l'arrivée du navire, les agents de la Compagnie déposèrent ses effets chez l'Administrateur Public de la Ville de New-York. Le Consul du Pérou fit les démarches nécessaires auprès de l'Administrateur Public et du *Surrogate*, mais sans recevoir la propriété. Quoiqu'il semble bien que le Tribunal ait statué sur la demande aucune trace de démarches judiciaires subséquentes ne subsiste. Après quelque temps, le Ministre du Pérou signala à l'attention du Département d'Etat le refus de concéder au Consul du Pérou des droits garantis par le Traité. Le Secrétaire d'Etat demanda l'opinion de l'*Attorney Général* sur des questions de droit ainsi soulevées. Celui-ci émit un avis dans le sens que le Consul aurait dû recourir à des remèdes judiciaires au lieu de chercher le remède diplomatique auprès du Gouvernement Fédéral. Il déclara que le Consul « avait cherché un remède là où il n'y a aucune autorité pour le fournir ». En 1853, les Etats-Unis s'accordèrent avec le Pérou pour soumettre l'affaire à l'arbitrage. Les arbitres rendirent un jugement favorable au Pérou pour le motif que le Consul avait le droit *ex offi-*

1. Traité de 1851 avec le Pérou, *United States Treaties*, 1904, p. 626.

cio d'administrer la propriété d'un national décédé en mer et que ce droit lui avait été refusé (1). On peut faire la critique à cette décision arbitrale que le Consul aurait dû recourir à tous les remèdes judiciaires avant de réclamer contre les Etats-Unis en raison de violation. En négligeant de porter sa requête devant les tribunaux compétents à reformer le jugement du *Surrogate*, c'était la faute du Consul si la propriété ne lui avait pas été rendue. Il est difficile de tenir responsables les Etats-Unis d'une décision inexacte d'un tribunal inférieur quand il y avait la possibilité de sanctionner effectivement le droit par les méthodes juridiques ordinaires.

Le système judiciaire des Etats en matière de procès civil entre particuliers a été aussi sensiblement affecté par les traités accordant juridiction dans certains cas aux consuls à l'égard de disputes entre les membres de l'équipage d'un navire de leur nationalité. Les traités stipulent, en général, que les consuls auront seuls le droit de statuer à l'égard de contrats entre membres de l'équipage. En cas de désordres et de voies de faits à bord, certains traités, comme la Convention Consulaire de 1853 avec la France et celle de 1868 avec la Belgique, donnent aux consuls une juridiction exclusive, tandis que d'autres, accordent seulement la juridiction pourvu que la tranquillité du port n'ait pas été troublée. Dans cette dernière catégorie se trouvent la plupart des accords.

La juridiction des tribunaux de New-York en matière de violation de contrat s'est trouvée en conflit avec le Traité de 1827 avec la Suède et la Norvège. Le Traité donnait la

1. Matter of Virgil, Moore, *International Arbitrations*, t. IV, p. 4390.

juridiction exclusive aux consuls en son Article XIII, ainsi qu'il suit :

« Les consuls, vice-consuls ou agents commerciaux ou les personnes dûment autorisées à les suppléer, auront le droit, dans cette qualité, de juger et d'arbitrer dans les disputes qui peuvent surgir entre le capitaine et l'équipage de navires appartenant à la Nation dont les intérêts leur sont confiés, sans l'ingérence des autorités locales, à moins que la conduite de l'équipage ou du capitaine ne trouble l'ordre ou la tranquillité du pays ou que lesdits consuls, vice-consuls ou agents commerciaux ne demandent leur assistance pour mettre à exécution ou soutenir leur décision. »

Le conflit se présenta dans une action de salaire intentée par un marin suédois contre le capitaine de son navire, devant les tribunaux de l'Etat de New-York. Le défendeur proposa l'exception d'incompétence sous prétexte que le Consul seul était compétent dans une affaire de contrat. De la part du demandeur il fut prétendu que le Traité n'aboutissait pas à écarter la juridiction des tribunaux de l'Etat mais accordait une juridiction concurrente au Consul. Le Tribunal se déclara incompétent pour le motif que le Traité ne donnait pas aux consuls une juridiction virtuelle mais bien une juridiction exclusive dans les procès intéressant l'équipage (1). Le conflit se présenta sous un jour un peu différent en Massachusetts. Un ancien membre de l'équipage d'un navire norvégien assigna le capitaine devant les tribunaux de l'Etat pour paiement de son salaire. Le capitaine fut arrêté par mesure de contrainte par corps en vertu d'un mandat d'arrêt en forme correcte. L'arrestation fut faite sur le pont du navire, alors que celui-ci était mouillé au quai. La question de la tranquillité du port n'était pas

1. Norberg-Hillgren, 5 New-York Legislative Observer 177 (1868).

en discussion. Le capitaine protesta contre l'arrestation par l'agent de police, déclarant que le Consul seul était compétent pour rendre un jugement de cette nature contre lui. L'agent de police retint le capitaine jusqu'à ce qu'il eut payé sous réserve. Le capitaine intenta une action contre l'agent de police pour délit de violation de liberté individuelle et soutint que l'arrêt était illégal parce que le jugement du tribunal local, en vertu duquel l'arrestation avait eu lieu, était illégal d'après le Traité. Le défendeur prétendit que le Tribunal local était compétent pour statuer sur la dispute entre le capitaine et le matelot étant donné que celui-ci n'appartenait plus à l'équipage. Il soutint en second lieu qu'il ne pouvait pas être tenu pour responsable d'avoir procédé à une arrestation en vertu d'un mandat qui était légal quant à sa forme. S'il y avait responsabilité c'était plutôt le Tribunal qui avait lancé le mandat que lui qui n'avait fait que l'exécuter. La Cour Suprême de Massachusetts rendit un jugement conforme à la demande et donna deux motifs. Le motif principal était que les consuls avaient juridiction exclusive pour trancher le litige entre le capitaine et le matelot bien que celui-ci ne fut pas membre de l'équipage, ayant quitté le navire « parce que son terme de service était expiré » ; car c'était une dispute résultant du contrat entre un marin et son capitaine. Le fait que les rapports de patron à employé avaient pris fin n'abolissait pas la compétence exclusive du consul pour trancher les litiges résultant du contrat. Le second motif déclarait la responsabilité de l'officier de police d'un arrêt illégal, même si le mandat était correct en sa forme (1).

Le conflit à l'égard de la juridiction pénale de l'Etat fut

1. Telefsen-Fee, 46 Northeastone 563 (1897).

soulevé lorsque le capitaine d'un navire norvégien fut arrêté en vertu d'un mandat de la « *Superior Court* » de Portland, Etat de Maine, pour voie de fait commis envers un matelot de son navire. Le Tribunal fédéral accorda le « *Writ of Habeas Corpus* » pour établir la validité de la détention du capitaine. A l'audience, le requérant invoqua comme raison de mise en liberté que le Tribunal local n'avait aucune autorité pour l'arrêter, puisqu'en vertu du Traité avec la Suède et la Norvège, c'était le consul seul qui était compétent dans un litige entre membres de l'équipage. Les officiers de l'Etat, au contraire, prétendirent que le Traité n'était pas applicable, parce qu'avant qu'il se se fut livré à des voies de fait, le marin avait été renvoyé du service. La question de l'exception à la juridiction du consul ne se trouvait pas en cause, parce qu'en fait, la tranquillité n'avait pas été troublée par la dispute. Le Tribunal fédéral libéra le prisonnier par ce motif que nonobstant le renvoi du marin de son emploi avant les voies de fait, c'était une dispute soulevée en raison de l'emploi antérieur et rentrait dans la juridiction consulaire exclusive concédée par le Traité (1). On peut critiquer cet arrêt qui décide que l'étendue de la juridiction consulaire lui permettait de se saisir de l'affaire même quand la cause d'action était survenue après que les rapports de patron à employé avaient cessé. Il semble plus exact de dire que la juridiction consulaire concédée par le Traité s'étend seulement aux litiges dont la cause d'action était survenue au cours de l'emploi. Il n'est vraiment que ces affaires qui intéressent l'ordre intérieur des navires ; à propos duquel il a été accordé au consul une compétence judiciaire.

1. Ex parte Andersen, 184 Federal Reporter 114 (1910).

Le conflit avec la juridiction pénale des tribunaux de l'Etat fut aussi soulevé à l'occasion de la Convention Consulaire de 1868 avec la Belgique. Il était stipulé parmi l'énumération des privilèges des consuls que :

« Les consuls généraux, consuls, vice-consuls et agents consulaires, seront exclusivement chargés de l'ordre intérieur à bord des navires de commerce de leur nation et connaîtront seuls des différends qui se seront élevés en mer ou s'élèveront dans les ports, entre le capitaine, les officiers et les hommes inscrits sur le rôle d'équipage à quelque titre que ce soit, particulièrement pour le règlement des salaires et l'exécution des engagements réciproquement consentis. Ne pourront s'immiscer dans ces disputes sous un prétexte quelconque ni les autorités et tribunaux fédéraux de l'Etat, et municipaux dans les Etats Unis, ni aucun tribunal ou autorité en Belgique » (1).

Un matelot commit un meurtre sur un navire belge mouillé au quai de New-York, à l'intérieur du bateau, et dans des circonstances telles que le crime ne fut observé que de quelques personnes. Il fut arrêté en vertu d'un mandat d'arrêt lancé par les tribunaux de New-York. Le « *Circuit Court* » fédéral accorda le « *Writ of Habeas Corpus* » pour établir la validité de la détention. Le requérant invoqua comme moyen que l'arrêt était illégal parce que le Consul belge avait seul, en vertu du Traité, le droit d'agir comme magistrat compétent pour délivrer le mandat d'arrêt. Il ne proposa pas que le Consul devait statuer sur une poursuite criminelle. Les moyens invoqués par les officiers de l'Etat furent que la tranquillité morale du port avait été troublée alors même que la tranquillité physique ne l'aurait pas été et que le Traité ne devait pas avoir d'effet à l'égard d'un crime punissable par les lois territoriales.

1. Convention Consulaire de 1868 avec la Belgique, *United States Treaties*, 1904, p. 70.

Le Tribunal refusa de libérer le prisonnier se basant sur le motif qu'une exception devait être considérée comme inscrite implicitement dans le Traité pour le cas où un crime avait été commis en violation de la loi locale (1). Le Consul fit porter l'affaire en appel devant la Cour Suprême. La Cour confirma le jugement mais pour un motif un peu différent. Elle déclara qu'il y avait une exception à la compétence exclusive du Consul quand la tranquillité du port avait été troublée et qu'un meurtre était un trouble suffisant pour donner compétence aux tribunaux locaux quoique le trouble ait été de nature morale plutôt que physique (2). On doit critiquer cette jurisprudence qui interprète dans un sens qui apporte une exception importante à un Traité qui n'en contenait pas une. On aurait dû reconnaître au Consul le droit d'agir comme magistrat compétent pour lancer le mandat d'arrêt. L'absence d'une exception expresse dans le Traité même, était une erreur de la part de la diplomatie américaine qui fut corrigée dans les accords postérieurs avec les autres nations.

Le conflit s'est aussi élevé entre les lois des Etats sur l'administration de la justice et les traités garantissant la même protection que celle accordée aux sujets et citoyens de la nation la plus favorisée. Une loi de Californie déclara les Chinois, les Indiens et les Mongols incapables d'être témoins dans une affaire intéressant une personne de la race blanche soit en sa faveur soit contre elle. Dans une poursuite criminelle contre un citoyen de la race blanche, intentée devant la Cour Suprême de Californie en 1869, la preuve par le témoignage d'un Chinois favorable au défen-

1. In re Wildenhuss, 28 Federal Reporter 924 (1886).

2. Mali-Keeper of the Common Jail, 120 U. S. 1 (1886).

deur fut offerte. L'Argument du Procureur fut que l'Etat était compétent pour déterminer quelles classes de personnes devaient être admises comme témoins. Le défendeur invoqua comme moyen que la loi fédérale sur les droits civils des citoyens, le « *Civil Rights Bill* » de 1866, qui garantissait la sécurité des personnes des Etats-Unis, avait été violée. La Cour Suprême de Californie déclara que le droit de se défendre en justice par tous les moyens et preuves raisonnables était une partie importante de la sécurité de personnes garantie par la loi fédérale, que par conséquent la loi de l'Etat était illégale (1). On doit remarquer que la loi fédérale dont il s'agit fut par la suite déclarée anticonstitutionnelle et que le XIV^e Amendement fut votée pour accorder une protection analogue. La question de violation de traité ne se posa pas, car aucun Chinois n'avait été lésé. Il est pourtant probable que si le procès actuel avait intéressé comme partie en cause un Chinois la loi aurait été déclarée nulle comme privant les Chinois d'une protection égale à celle des autres étrangers. Cependant, par la suite, la même question se posa encore et les tribunaux de Californie n'admirent pas la preuve (2). Plus tard, dans un litige concernant un Chinois la Cour Suprême déclara que l'Etat était compétent pour déterminer quelles personnes pouvaient être entendues comme témoins dans un procès, et que le XIV^e Amendement, garantissant l'égale protection de la loi, n'était pas violé par la loi de Californie excluant certaines classes de personnes du droit d'être entendues comme témoins (3). Quoique la question de traité ne fut non plus soulevée

1. *People-Washington*, 36 California 658 (1869).

2. *People-Brady*, 40 California 198 (1872).

3. *Li Sing-United States*, 180 U. S. 486 (1900).

dans cette affaire, il est probable que le Traité de 1868 avec la Chine garantissant, en ce qui concerne les droits de résidence et de circulation, les privilèges et immunités des sujets de la nation la plus favorisée ne fut pas violé, car quand le XIV^e Amendement n'est pas violé on peut être sûr que les traités actuels garantissant la protection de la nation la plus favorisée ne le sont pas non plus.

Les lois locales en ce qui concerne le[®] droit de jury se sont trouvées en conflit avec le Traité de 1794 avec la Grande-Bretagne et celui de 1828 avec la Prusse. L'Article I du Traité de 1828 avec la Prusse stipulait que les Allemands « jouiront, à cet effet, de la même sécurité et protection que les habitants du pays dans lequel ils résideront, à charge de se soumettre aux lois et ordonnances y établies ». Dans une poursuite criminelle devant les tribunaux d'Illinois contre un Allemand et un Anglais qui avaient participé à des troubles anarchistes à Chicago, le jury fut choisi selon une loi de l'Etat d'Illinois votée en 1874. La loi déclarait que les opinions préconçues ne devaient pas rendre une personne inhabile à prendre place dans un jury si elle jurait qu'elle pouvait prononcer un verdict en harmonie avec la preuve administrée. Le jury criminel fut choisi conformément à cette loi et quelques membres furent admis après avoir prêté le serment prescrit. Un appel fut interjeté contre le jugement de culpabilité et parmi les moyens invoqués la question de violation du Traité fut soumise à la Cour Suprême. Les appelants se fondèrent sur l'argument que les Traités garantissaient la procédure légale telle qu'elle l'était à la date de la conclusion de l'accord et que tout changement de loi subséquent défavorable aux étrangers constituait une privation de la garantie de la sécurité des personnes. L'« *Attorney Gene-*

ral » de l'Etat répondit que la procédure légale garantie par les Traités était une procédure convenable et que les étrangers devaient, selon les Traités mêmes, se soumettre aux lois et ordonnances du pays. La Cour Suprême refusa de statuer sur la question de violation de traité pour la raison que la Cour Suprême était incompétente pour statuer en appel sur le jugement d'un tribunal d'Etat sauf lorsqu'un droit basé sur un traité avait été méconnu par ce tribunal. Dans la présente affaire la question de violation de traité n'avait pas été soulevée devant les tribunaux inférieurs. La Cour indiqua pourtant que, suivant son avis, les Traités n'étaient pas violés car les Allemands et les Anglais, selon les Traités, étaient soumis aux lois, et que la loi de l'Etat d'Illinois était tout à fait propre à assurer la sécurité des personnes (1).

1. Spies-Illinois, 123 U. S. 131 (1887).

SECTION X

Les traités et la législation des Etats édictant des règlements de police, de sûreté et de santé.

Les Etats ont une compétence législative très étendue en matière de police, de sûreté et de santé. Les principales restrictions qui y sont apportées sont la nécessité de ne pas entraver l'exercice d'un pouvoir fédéral et que la réglementation soit raisonnable afin de ne pas violer le XIV^e Amendement.

Avant que le Gouvernement Fédéral n'eût arrêté des règlements sur l'immigration, les Etats avaient quelquefois voté des lois sur cette matière dans le but de la restreindre ou de la réglementer. Le conflit s'est présenté à l'égard des traités accordant la liberté de commerce et de circulation. Par exemple, le Traité de commerce et de navigation de 1828 avec le Brésil, celui de 1828 avec la Prusse et celui de 1829 avec l'Autriche stipulaient les mêmes privilèges et immunités à l'égard du commerce et de la navigation pour les étrangers dont jouissaient les citoyens américains, toutefois en « se soumettant aux lois, décrets et usages y établis, auxquels les sujets ou citoyens naturels sont soumis » (1). New-York vota en 1824 une loi prescrivant que

1. Traité de 1828 avec le Brésil, *United States Treaties*, 1904, p. 106.

le capitaine de chaque navire fasse une liste des passagers, donne une caution de 300 dollars pour tous les étrangers admis, et rapatrie ceux qui deviendraient une charge publique. La loi prescrivait en outre que chaque étranger qui avait l'intention de résider à New-York fasse une déclaration de résidence. Une action en justice fut portée devant les tribunaux de New-York pour déterminer sur la validité de la loi. Les moyens principaux du demandeur furent l'illégalité de la loi pour le motif qu'elle constituait un obstacle à la réglementation fédérale du commerce étranger et entre les Etats et, en second lieu, que les Traités étaient violés par la gêne à la circulation des étrangers qui avaient acquis le droit de circuler en territoire américain aussi librement que les citoyens. La Ville de New-York prétendait que la loi de l'Etat était une simple mesure de police qui ne constituait pas une entrave à la réglementation fédérale et que les Traités n'étaient pas violés parce que le droit de naviguer et d'exercer le commerce était par les clauses mêmes soumis aux « lois, décrets et usages y établis, auxquels les citoyens ou sujets naturels sont soumis ». Les tribunaux de New-York rendirent un jugement en faveur du défendeur. En appel devant la Cour Suprême, le jugement fut confirmé. La Cour déclara que la loi était une simple mesure de police qui ne mettait pas obstacle à la réglementation fédérale. Elle refusa de statuer sur la question de violation des Traités parce qu'aucun étranger n'était partie en cause. L'opinion fut exprimée pourtant qu'il n'y avait pas de violation car les étrangers étaient soumis aux lois de police du pays selon les clauses des Traités (1). La question du conflit se présenta néanmoins simplement en

1. New-York City-Miln, 11 Peters 102 (1837).

ce qui concerne l'obligation de faire une liste des passagers, obligation qui existait à la fois à l'égard des citoyens et des étrangers. Il est probable que l'obligation de faire une déclaration de résidence aurait été valable aussi. Quant à l'obligation imposée au capitaine de donner caution pour tous les étrangers et de déporter tous ceux qui deviendraient probablement une charge publique la compétence législative des Etats est douteuse. L'autorité juridique de cet arrêt est limitée à raison des restrictions apportées à la théorie de la compétence des Etats en matière de commerce étranger et entre Etats par les arrêts subséquents de la Cour Suprême.

La même question des lois d'immigration se posa à l'égard du Traité de 1868 avec la Chine et une loi de l'Etat de Californie. Les Chinois avaient été encouragés à venir aux Etats-Unis après la guerre de Sécession afin de fournir le travail nécessaire pour construire les chemins de fer transcontinentaux. Après l'achèvement de ceux-ci, les ouvriers chinois ne retournèrent point en Chine, mais, au contraire, s'établirent dans les villes, formèrent des communautés séparées et devinrent les concurrents des blancs au point de vue économique. Il n'y avait aucune loi fédérale restreignant l'immigration et le Traité de 1868 avec la Chine stipulait les privilèges de la nation la plus favorisée à l'égard de la résidence et de la circulation. La situation précaire des citoyens américains en Californie ne prit fin qu'après les lois fédérales de 1882, 1884 et 1888 prohibant l'immigration chinoise et après le Traité de 1894 avec la Chine qui permettait seulement l'entrée aux marchands, aux voyageurs et aux étudiants chinois.

L'Article 70 du Code Politique de la Californie, voté peu après le Traité de 1868, créa l'office de Commissaire d'Im-

migration. Cet officier devait s'assurer qu'aucune personne arrivant dans les ports de l'Etat ne se trouvait dans un état d'incapacité physique ou mentale. Si une telle personne insistait sur son droit d'entrée, le Commissaire devait exiger du capitaine ou du propriétaire du navire une caution. La loi mettait l'immigration sous le contrôle discrétionnaire du Commissaire et on espérait que sous un prétexte ou un autre il réaliserait l'exclusion des Chinois. Le conflit entre la loi et le Traité fut soulevé à propos d'une femme chinoise déclarée par le Commissaire être une femme débauchée et rentrant comme telle dans une des catégories prohibées. Sur le refus du capitaine et du propriétaire de donner la caution demandée la Chinoise fut détenue par les officiers de l'Etat en attendant son rapatriement. Le « *Writ of Habeas Corpus* » fut accordé par la Cour Suprême de Californie, mais à l'audience la Cour refusa de libérer la prisonnière. Pour le requérant on demanda à la Cour de déclarer que la loi était illégale, comme un obstacle à la réglementation du commerce étranger par le Gouvernement Fédéral et, en second lieu, que la liberté d'entrée garantie par le Traité était violée car la loi en fait ne frappait que les Chinois. En dernier lieu, on insistait sur la question que l'égalité de protection des lois garantie par le XIV^e Amendement était violée. Les officiers de l'Etat déclarèrent que la détention était légale parce que la loi de l'Etat était une loi de police et ne constituait pas un obstacle à la réglementation fédérale du commerce étranger. Ils dirent en outre que ni le Traité ni le XIV^e Amendement n'étaient violés puisque la loi était une mesure de police raisonnable et s'appliquait également à tous les étrangers. La Cour adopta dans son arrêt les conclusions de l'Etat (1). Dans un

1. In re Ah Fook, 49 California 402 (1874).

cas analogue, le « *Writ of Habeas Corpus* » fut accordé par le « *Circuit Court* » fédéral. Les mêmes moyens furent invoqués des deux côtés. La Cour libéra la prisonnière en déclarant que la loi de l'Etat violait le XIV^e Amendement et qu'elle violait aussi le Traité avec la Chine puisque en exécution, elle résultait dans une protection différentielle (1). Un troisième cas analogue fut porté en appel l'année suivante devant la Cour Suprême. La Cour libéra la prisonnière mais ne discuta ni la question de violation de Traité ni celle de la violation du XIV^e Amendement. Elle s'appuya sur un terrain juridique plus ferme disant que la loi de l'Etat constituait un obstacle au pouvoir fédéral de réglementer le commerce étranger et entre Etats, et par suite un excès du pouvoir de police des Etats (2). On peut conclure de cette jurisprudence que les Etats ne peuvent pas voter des lois d'immigration d'une nature aussi radicale que celle adoptée par l'Etat de Californie. Il est même probable qu'ils ne peuvent adopter aucune loi sur l'immigration parce que, comme l'a indiqué la Cour, l'absence de réglementation fédérale du commerce étranger implique le désir que le commerce étranger soit libre.

Les Etats, en vertu de leur pouvoir de police, peuvent néanmoins édicter des lois de quarantaine; pourvu toutefois qu'elles soient raisonnables et n'entravent pas le pouvoir fédéral de réglementer le commerce entre Etats et étranger. En 1885, l'Etat de Michigan décréta que toutes les personnes entrant dans l'Etat devaient subir une quarantaine et laisser désinfecter leurs bagages. Le conflit se présenta à propos du Traité de 1827 avec la Suède et la Norvège qui concédait la liberté de commerce et de navi-

1. In re Ah Fong, Federal Cases 102 (1874).

2. Chy Lung-Freeman, 92 U. S. 275 (1895).

gation dans des termes analogues à ceux des traités précités avec le Brésil, la Prusse et l'Autriche. La Compagnie des Chemins de fer « *Minneapolis, Saint-Paul and Soult Sainte-Marie* », intenta une action contre l'officier de l'Etat qui avait détenu ses passagers. Pour le demandeur on argua que la liberté de commerce garantie par le Traité était sérieusement restreinte par la loi de l'Etat. La question de constitutionnalité ne fut pas soulevée parce qu'il était reconnu que les Etats pouvaient voter des lois de quarantaine de nature raisonnable. Pour le défendeur il fut soutenu que la loi de quarantaine ne constituait pas une entrave au commerce et que le Traité ne donnait aucun droit supérieur aux lois de police de l'Etat. Le « *Circuit Court* » fédéral rendit un jugement favorable au défendeur pour le motif que rien dans la loi n'entravait la liberté de commerce qui était soumis aux lois et usages habituels.

Un autre conflit entre une loi de quarantaine d'un Etat et les traités stipulant la liberté de commerce se trouva par la suite porté en appel devant la Cour Suprême. Le traité dont il s'agissait était celui de 1800 avec la France et celui de 1837 avec la Grèce. L'Article VI du Traité de 1800 avec la France contenait les stipulations suivantes :

« Le commerce entre les deux parties sera libre ; les vaisseaux des deux nations et leurs corsaires, ainsi que leurs prises, seront traités, dans les ports respectifs, comme ceux de la nation la plus favorisée ; et, en général, les deux parties jouiront, dans les ports l'une de l'autre, par rapport au commerce et à la navigation, des privilèges de la nation la plus favorisée » (1).

En vertu de la clause de la nation la plus favorisée les

1. Traité de 1800 avec la France ; *United States Treaties*, 1906, p. 256 ; De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. I, p. 400.

Français pouvaient invoquer le bénéfice du Traité de 1871 avec l'Italie, de 1827 avec la Suède et la Norvège, de 1815 avec la Grande-Bretagne et de 1837 avec la Grèce. Ce dernier contenait les stipulations les plus favorables à l'égard de la navigation. L'Article XV était conçu dans les termes suivants :

« Il est convenu que les bâtiments qui arriveront directement des Etats-Unis d'Amérique à un port de la domination de Sa Majesté le Roi de Grèce ou du royaume de la Grèce à un port des Etats-Unis d'Amérique, et qui seraient pourvus d'un certificat de santé donné par l'officier compétent à cet égard du port d'où les bâtiments seront sortis et assurant qu'aucune maladie maligne ou contagieuse n'existait dans ce port ne seront soumis à aucune autre quarantaine que celle qui serait nécessaire pour la visite de l'officier de santé du port où les bâtiments seraient arrivés après laquelle il sera permis à ces bâtiments d'entrer immédiatement et de décharger leur cargaison, à condition bien entendu, toutefois, qu'il n'y ait eu personne à leur bord qui ait été atteint pendant le voyage d'une maladie maligne ou contagieuse ; que les bâtiments n'aient point communiqué dans leur traversée avec un bâtiment qui aurait été lui-même dans le cas de subir une quarantaine, et que la contrée d'où ils viennent ne soit pas à cette époque, si généralement infectée ou suspectée, qu'on ait rendu avant leur arrivée une ordonnance d'après laquelle tous les bâtiments venant de cette contrée seraient regardés comme suspects et, en conséquence, assujettis à une quarantaine (1). »

L'Etat de la Louisiane vota en 1892 une loi autorisant les municipalités à déclarer les paroisses en quarantaine et prohiber le débarquement de personnes dans tels endroits. Un navire français arrivant au fleuve Mississippi présenta à l'officier du port un certificat de santé émanant de l'officier d'un port de départ en France. Le navire fut autorisé par l'officier du port américain à monter le fleuve à la ville

1. Traité de 1837 avec la Grèce, *United States Treaties*, 1904, p. 394 ; Martens, *Nouveau Recueil des Traités*, t. XV, p. 30.

de la Nouvelle-Orléans. Entre le temps de l'examen de la part de l'officier du port et l'arrivée du navire à la ville, le Conseil Municipal prit une ordonnance de quarantaine pour la paroisse de Nouvelle-Orléans et ses alentours. Les passagers du navire se virent refuser le droit de débarquer et le capitaine se trouva contraint de les débarquer dans un autre port. La raison de la quarantaine était que l'année précédente il y avait eu une épidémie de fièvre typhoïde dans la ville et les autorités municipales craignaient que l'arrivée d'un grand nombre d'Italiens ne provoquât une autre épidémie. Une action fut intentée par la Compagnie Française de Navigation à Vapeur contre les autorités municipales de la ville pour les dommages occasionnés par la prolongation du voyage. Les tribunaux de la Louisiane rendirent un jugement favorable au défendeur et l'affaire fut portée en appel devant la Cour Suprême. Pour le demandeur il fut invoqué que le Traité avait été respecté par le navire en présentant à l'officier du port un certificat provenant du port de départ et en étant autorisé à monter le fleuve par l'officier du port d'arrivée. Pour la Commission de Santé on invoquait le moyen que le Traité visait seulement les conditions hygiéniques du port de départ et non celles du port d'arrivée et que le Traité ne pouvait aboutir à annuler une loi de police de l'Etat. La Cour Suprême confirma le jugement pour le motif qu'une exception devait être admise dans le Traité à l'égard des conditions au port d'arrivée, puisque le certificat visé par le Traité ne pouvait, par sa nature même, prévoir tous les cas de quarantaine. La minorité des juges de la Cour Suprême formula une opinion très vigoureuse en sens contraire, dans laquelle il fut déclaré par le juge qui rédigea l'opinion que : « Quelque nécessaires que soient les lois de

quarantaine effectives, je ne connais aucune autorité dans les Etats, compétents pour arrêter celles qui sont opposées à nos traités avec les nations étrangères », et « Si la loi en question dans la Louisiane prohibant aux navires français tout accès aux ports de Nouvelle-Orléans n'est pas une violation des stipulations du Traité suivant lequel les navires « ne seront soumis à aucune autre quarantaine que celle qui serait nécessaire pour la visite de l'officier de santé du port, après laquelle il sera permis à ces bâtiments d'entrer immédiatement et de décharger leur cargaison », je ne suis pas à même de concevoir la situation qui serait susceptible d'entraîner une violation de cette stipulation » (1). On doit conclure que les traités actuels ne suspendent pas toutes les lois de quarantaine des Etats, malgré la présence de stipulations assez détaillées dans les accords.

Les Etats ont une compétence de police, sûreté et santé très étendue sur les occupations des particuliers, pourvu toutefois que la réglementation soit raisonnable. La ville de San Francisco et l'Etat de Californie votèrent beaucoup de règlements de cette nature à l'égard des Chinois. C'est ainsi que la ville de San Francisco fit une ordonnance qui stipulait¹ que pour tenir une blanchisserie dans certains districts de la ville une licence serait nécessaire. La concession de la licence dépendait de l'approbation des « *Supervisors* » de la ville, lesquels ne pouvaient donner leur consentement que sur la recommandation de 12 citoyens contribuables qui demeuraient dans la même rue où la blanchisserie devait être établie. Cette ordonnance visait les Chinois qui avaient presque le monopole du blanchissage. Un Chinois

1. Compagnie française de Navigation à Vapeur-Louisiana State Board of Health, 186 U. S. 380 (1911);

fut arrêté pour l'offense d'avoir établi une blanchisserie sans la licence. Le « *Writ of Habeas Corpus* » fut accordé par le « *Circuit Court* » et à l'audience, le prisonnier fut mis en liberté. La Cour se fonda sur trois motifs : 1^o que l'ordonnance était illégale pour excès de pouvoirs de la part de la municipalité, car la loi de l'Etat ne lui avait pas délégué un pouvoir réglementaire aussi étendu ; 2^o que l'ordonnance était illégale d'après le XIV^e Amendement, parce qu'elle abrégait d'une manière déraisonnable la liberté des personnes ; 3^o que le Traité de 1868 avec la Chine était violé parce que dans l'exécution pratique de la loi, les Chinois ne reçurent pas la même protection que les autres étrangers (1). Une autre ordonnance de la ville de San Francisco stipulait que pour établir une blanchisserie dans un bâtiment autre qu'en pierre ou en brique il fallait avoir une licence. Un Chinois fut arrêté pour avoir établi une blanchisserie sans la licence dans une maison en bois. Le « *Writ of Habeas Corpus* » fut accordé par la Cour Suprême de Californie et à l'audience le prisonnier ne fut pas libéré. La Cour motiva sa décision en disant que le XIV^e Amendement n'était pas violé, car le règlement était raisonnable pour protéger la ville contre le péril du feu. Le Traité avec la Chine n'était pas violé non plus parce que tous les étrangers étaient également soumis à la loi (2). Le jugement fut porté en appel devant la Cour Suprême. Celle-ci libéra le prisonnier. L'ordonnance violait le XIV^e Amendement puisqu'en fait, c'étaient les Chinois seuls qui étaient frappés (3). Le Traité avec la Chine ne fut pas invoqué, sans doute parce que le XIV^e Amende-

1. In re Quong Woo, 13 Federal Reporter 229 (1882).

2. In re Yick Wo, 68 California 294 (1885).

3. Yick Wo-Hopkins, 118 U. S. 356 (1885).

ment donnait la même protection. L'exécution de la loi avait donné lieu, en effet, à des applications très différentes. Tandis que quatre-vingts citoyens avaient reçu la licence, un seul Chinois, qui habitait dans le milieu du désert où les bâtiments en pierre et en brique étaient inconnus, l'avait également obtenue. Une seule citoyenne, une ancienne Irlandaise, s'était vu refuser la licence, tandis que deux cents Chinois avaient vu leur demande repoussée. Une troisième ordonnance fut prise par la ville de San Francisco visant aussi les Chinois. Elle prohibait le travail dans les blanchisseries entre 10 heures du soir et 6 heures du matin. C'était justement pendant ces heures-là que les Chinois faisaient le plus de travail. Un Chinois fut arrêté pour avoir travaillé dans la nuit et le « *Writ of Habeas Corpus* » fut accordé par le « *Circuit Court* ». A l'audience, la Cour refusa de libérer le prisonnier. L'affaire fut portée en appel devant la Cour Suprême. Le prisonnier invoqua le Traité avec la Chine et le XIV^e Amendement. La Cour Suprême refusa de le libérer pour le motif que la prohibition de travailler pendant la nuit était une mesure de police qui ne privait pas une personne de sa liberté déraisonnablement. La protection égale de la loi du même Amendement et le Traité avec la Chine n'étaient pas violés parce que toutes les personnes étaient également soumises à la loi (1).

Les lois des Etats en matière de santé se sont trouvées également en conflit avec le Traité avec la Chine. Une loi de Californie, votée en 1878, prescrivait que pour exhumer un corps il fallait un permis et le paiement d'une taxe de 10 dollars. Un Chinois, sans avoir reçu de permis ni payé la taxe, exhuma le corps d'un de ses parents pour l'envoyer

1. *Soon Hing-Crowley*, 113 U. S. 703 (1884).

en Chine pour le repos final. Il fut arrêté et emprisonné. Le « *Writ of Habeas Corpus* » fut accordé par le « *Circuit Court* » mais la Cour refusa à l'audience de libérer le prisonnier. Celui-ci invoqua le Traité de 1868 qui est ainsi conçu :

« Les sujets Chinois aux Etats-Unis jouiront de l'entière liberté de conscience et seront exempts de toutes inhabiletés ou persécutions auxquelles leur foi religieuse ou leur culte puisse les exposer ».

On invoqua comme argument à cette clause, que la nécessité de payer une taxe pour exhumer un corps était une entrave à la liberté religieuse des Chinois. La Cour répondit que la loi de l'Etat était une mesure de santé raisonnable et que la taxe de 10 dollars n'était pas assez élevée pour constituer véritablement un obstacle à la liberté religieuse. La clause de la nation la plus favorisée n'était non plus violée puisque la loi portait également sur tous les étrangers (1). En 1876, la Ville de San Francisco vota la fameuse ordonnance, la « *Queue Ordinance* », qui disposa que toute personne emprisonnée devait se faire couper les cheveux. Le but était de couper la natte des Chinois ; ce qui les rendait ridicules aux yeux de leurs compatriotes quand ils sortaient de prison. Un Chinois fut emprisonné à la suite d'un délit et on lui coupa sa natte. Après sa sortie de prison il intenta une action contre le geôlier pour voies de faits. Le « *Circuit Court* » rendit un jugement condamnant le défendeur aux dommages-intérêts. Le motif allégué était que le XIV^e Amendement avait été violé parce que la loi, quoique dans ses termes applicable à tous les étrangers

1. Chinese Dead Body Case, In re Wong Yung Quy, 2 Federal Reporter 624 (1878).

frappait seuls les Chinois dans son exécution. Le Traité avec la Chine était aussi violé, parce qu'il n'avait pas été accordé aux Chinois dans l'exécution de la loi la même protection qu'aux autres étrangers (1). L'arrêt fut vivement critiqué parce que le juge, pour déterminer la constitutionnalité de la loi, était sorti des clauses mêmes de la loi, et avait tenu compte de l'opération pratique. Pourtant, le principe était juste puisque le XIV^e Amendement et le Traité devaient certainement protéger contre les lois d'apparence inoffensive mais de mise en exécution différente suivant la qualité des assujettis. Si la loi n'avait pas eu pour objet actuel les Chinois seuls elle aurait été pleinement valable comme mesure de santé.

La mesure législative la plus radicale prise à l'encontre des Chinois fut la célèbre « *Removal Ordinance* » de 1890 de la Ville de San Francisco. L'ordonnance stipulait qu'avant une certaine date tous les Chinois dans la ville chinoise devaient déménager à un autre quartier de la ville, ou, s'ils ne voulaient pas aller dans cet autre quartier, ils devaient quitter la ville et sa banlieue. La Chine fut vraiment assez patiente à l'égard de toutes ces lois visant les Chinois, mais elle déposa une plainte à propos de cette ordonnance et demande aux Etats-Unis de prendre des mesures pour protéger les Chinois. Les Etats-Unis, avaient en effet promis par le III^e Article du Traité de 1888 de trouver des moyens pour protéger les Chinois et de leur assurer les mêmes droits et privilèges, que ceux dont jouissaient les citoyens sujets de la nation la plus favorisée. En réponse à la demande de la Chine de trouver des nouveaux moyens les Etats-Unis répondirent qu'ils n'étaient

1. Ho Ah Kow-Nunan, Federal Cases 6546 (1879).

pas dans l'obligation de trouver d'autres moyens de protection avant que ceux fournis par les lois concédant une compétence aux tribunaux fédéraux sur ces matières fussent démontrés insuffisants. Si les tribunaux fédéraux manquaient à leur devoir sanctionnateur, le Gouvernement Fédéral reconnaissait l'obligation de trouver des moyens supplémentaires. A l'échéance du délai présent dans l'ordonnance, personne n'avait bougé. Un Chinois fut arrêté et emprisonné pour violation de l'ordonnance. Le « *Writ of Habeas Corpus* » fut accordé par le « *Circuit Court* » et à l'audience le prisonnier fut libéré pour le motif que l'ordonnance était illégale comme constituant une mesure de police déraisonnable puisqu'elle privait une personne de sa liberté et de sa propriété sans procédure légale convenable, et qu'elle lui déniait la protection égale de la loi. Le Traité, était violé parce que les Chinois n'avaient pas été protégés, comme les autres étrangers (1).

Les lois de plusieurs Etats interdisent actuellement le mariage entre personnes de différentes races. Il y a lieu de se demander, quoique la question ne se soit pas présentée jusqu'à présent, si ces lois sont en violation des traités concédant aux étrangers des droits spéciaux ou les mêmes droits dont jouissent les citoyens. Les traités avec les nations de race Mongole ne donnent des droits qu'à l'égard de la circulation et la résidence et il est douteux que le mariage soit un droit de résidence. Même si le mariage est un droit de résidence, il est douteux qu'une telle loi constitue une violation des traités, car si les Mongols sont empêchés de se marier avec les autres races, c'est que les autres races sont également empêchées de se marier avec les Mongols,

1. In re Lee Sing, 43 Federal Reporter 359 (1890).

Donc, il n'y a pas de protection inégale accordée aux Mongols. Puisque les citoyens sont également soumis à ces lois les traités avec les autres nations garantissant les mêmes droits et protections dont jouissent les citoyens ne sont pas violés.

Parmi les lois des Etats concernant la moralité se trouvent très souvent des lois prohibant les loteries. Le conflit entre traités et telles lois s'est présenté à propos des traités de commerce concédant aux étrangers la liberté de commerce et les mêmes droits à cet égard que les citoyens. Une obligation à lot de l'Empire autrichien fut vendue dans l'Etat de Maryland et le vendeur se vit poursuivi devant la police correctionnelle pour violation de la loi. Pour l'Etat, il fut invoqué que les traités établissant la liberté de commerce contenaient la stipulation que les étrangers devaient se soumettre comme les citoyens aux lois et aux ordonnances, et que l'obligation à lot autrichienne constituait bien un billet de loterie, car au cas où le numéro de l'obligation sortirait le bénéficiaire recevrait une somme d'argent n'ayant aucun rapport de quantité avec la valeur nominale de l'obligation. Pour le défendeur, on invoqua le moyen que le Traité de commerce de 1829 avec l'Autriche (1), en reconnaissant aux Autrichiens la liberté de commerce, leur permettait d'introduire les objets reconnus convenables au commerce quelles que fussent les idées de l'Etat à cet égard. La Cour Suprême de Maryland décida qu'une obligation à lot rentrait dans la définition d'un billet de loterie et que les étrangers étaient soumis par les traités aux mêmes lois que les citoyens devaient obéir aux

1. Traité de 1829 avec l'Autriche, *United States Treaties* 1904, p. 33.

lois pénales de l'Etat (1). Cette décision paraît être la seule rendue sur un conflit de cette nature, mais la question peut devenir de quelque importance, car la plupart des Etats possèdent des lois analogues et même le Gouvernement Fédéral interdit la transmission par les postes des billets de loterie et beaucoup d'obligations étrangères soit à lot ou à prime. Il est peu probable que la vente d'obligation à prime constitue une violation de ces lois d'Etat, car l'élément de chance est absent ; la somme remboursée étant comme et en rapport avec la valeur de l'obligation.

Les Etats ont aussi une compétence étendue pour la protection des habitants contre la fraude. C'est en vertu de ce pouvoir que l'Etat du Texas vota une loi créant une commission pour investiguer les documents constatant la propriété, basés sur les anciennés concessions espagnoles, et prohibant la vente de propriétés ayant une telle origine avant que la commission ait statué sur la légalité de l'acte de propriété et accordé un certificat constatant ce fait. Le conflit se présenta à propos du Traité de 1848 avec le Mexique. Dans une action en violation de propriété entre deux particuliers, intentée pour déterminer la validité du droit du détenteur en possession effective, le demandeur soumit au tribunal comme preuve un acte espagnol de cession de propriété. Sur le refus du tribunal d'admettre cet acte comme preuve, vu la loi, un appel fut interjeté et la question portée à la « *Court of Civil Appeals* ». Il fut insisté que le Traité, qui était applicable à cette partie du Texas qui avait été cédée en 1848, protégeait les droits des Mexicains et de leurs cessionnaires et rendait illégale toute restriction apportée par une loi de l'Etat à la vente de la propriété.

1. Ballock-State, 20 Atlantic (Md) 184 (1890).

Il fut soutenu de l'autre côté que la loi du Texas, en prohibant la vente jusqu'à ce que les commissionnaires eussent statué sur la légalité du titre, était une mesure de police dirigée contre la fraude et comme telle permise par le XIV^e Amendement. Il n'y avait pas de violation du Traité, déclara le défendeur, parce que la loi s'appliquait à toutes les personnes, et citoyens et Mexicains, ayant de telles propriétés, et ne privait pas les Mexicains de leurs titres valables. La Cour décida que la loi ne violait pas le Traité parce qu'elle ne privait pas les propriétaires mexicains de leurs propriétés mais fournissait simplement un procédé de preuve du droit. D'ailleurs, ce n'était pas une restriction au droit de propriété des Mexicains, car leurs titres étaient dans une condition indéterminée. L'Etat pouvait valablement voter des lois de police prohibant temporairement la vente afin de prévenir la fraude (1). On peut formuler la critique qu'à l'égard d'une vente d'une propriété dont le droit était fondé sur un acte de cession espagnol, dont tout le monde connaissait la validité douteuse, l'Etat ne pouvait pas raisonnablement prohiber toute cession sous le prétexte de prévenir la fraude. On aurait pu atteindre le but, — celui de fournir des documents exacts constatant les droits de propriété, — sans prohiber la cession pour un temps indéterminé. Il est difficile de considérer comme raisonnable cette mesure de police. C'était pour les Mexicains une vraie privation, quoique temporaire, d'un attribut important de leur droit de propriété.

1. Baldwin-Goldfrank, 9 Texas Civil Appeals 369 (1894).

SECTION XI

Les traités et la législation des Etats interdisant l'emploi d'ouvriers étrangers par les entrepreneurs de travaux publics.

Les syndicats ouvriers, dans ces dernières années, ont parfois exercé de la pression sur le corps législatif des Etats et le Congrès pour les amener à prendre des mesures pour diminuer la concurrence faite aux ouvriers citoyens par les étrangers. C'est ainsi qu'en 1872 l'Etat d'Oregon prohiba l'emploi de Chinois dans les travaux publics. Un entrepreneur de travaux publics de la ville de Portland déposa une requête auprès du « *District Court* » pour le « *Writ of Injunction* » interdisant aux officiers de la ville d'exécuter la loi. La Cour refusa d'accéder à la demande. La requête étant réintroduite devant le « *Circuit Court* », le Writ fut encore refusé. Le motif fut que l'affaire ne méritait pas le remède équitable du « *Writ of Injunction* » parce que si le contrat de travaux publics avait été annulé par la ville, un procès ordinaire, aboutissant aux dommages-intérêts, aurait constitué une sanction suffisante à l'égard de l'entrepreneur. Pourtant, si un Chinois avait été partie en cause, et que ce fut lui qui avait été privé de son emploi à cause de la loi, il est probable que le Writ aurait été

accordé. La Cour, en effet, déclara que la loi violait le Traité de 1868 avec la Chine, car le droit de résider dans le pays comprenait implicitement le droit de travailler, et puisque les autres étrangers n'étaient pas exclus de ce champ de travail les Chinois ne pouvaient pas l'être (1).

Le conflit se présenta dans l'Etat de New-York sous un aspect un peu différent. Il ne s'agissait plus de la clause de la nation la plus favorisée, mais de la clause du Traité de 1871 avec l'Italie qui concédait aux Italiens « les mêmes droits et privilèges que ceux accordés aux naturels du pays, ou qui pourront l'être par la suite, en se soumettant aux conditions imposées aux naturels ». Un entrepreneur de travaux publics fut poursuivi devant la police correctionnelle pour violation de la loi. Pour le Peuple l'argument fut, que la loi constituait une simple réglementation par l'Etat de sa propriété et de ses fonctionnaires, et que le Traité n'obligeait personne à employer des gens qu'elle ne voulait pas. Pour le défendeur le moyen invoqué fut que le droit au travail était compris dans la concession des droits de résidence et que toute diminution du champ de travail des étrangers qui n'était pas également édictée à l'égard des citoyens constituait une violation du Traité. Le « *Superior Court of Buffalo* » décida que la peine prévue par la loi ne pouvait pas être infligée vu le Traité. Les motifs de la décision sont un peu obscurs, mais il paraît que le tribunal fit une distinction entre un acte de l'Etat agissant comme personne morale privée et un acte de l'Etat puissance publique. L'Etat aurait pu refuser lui-même d'employer des étrangers, mais il ne pouvait pas légiférer souverainement pour enlever ce droit aux entrepreneurs. Les ouvriers

1. Baker-City of Portland, 5 Sawyer 566 (1879).

n'étaient donc pas dans la situation juridique de fonctionnaires. En prohibant l'emploi d'Italiens l'Etat avait réduit le champ du travail ; ce qui constituait une violation de la concession aux étrangers des mêmes privilèges dont jouissaient les citoyens (1). Pourtant, la question se posa encore une fois devant les tribunaux de l'Etat. New-York vota en 1903 une loi ayant la même portée. Un entrepreneur de travaux publics fut poursuivi devant le tribunal correctionnel pour violation de la loi. Pour le Peuple, il fut proposé qu'en réglementant les travaux publics, sa propriété propre, l'Etat, tout comme un particulier, avait entière liberté. Pour le défendeur les décisions antérieures furent citées et l'on prétendait que toute restriction du champ de travail privait les étrangers des droits garantis par le Traité avec l'Italie et 26 autres. Le « *County Court* » déclara que la poursuite pouvait avoir lieu et motiva sa décision en disant que l'Etat, comme un particulier, pouvait employer qui bon lui semblait. Le Tribunal cita l'exemple de la pratique fédérale en matière de travaux publics d'irrigation, dans lesquels il est défendu d'employer des Mongols, et aussi la prohibition aux étrangers de pêcher dans les eaux territoriales du Territoire de l'Alaska (2).

La question de ce conflit est en discussion actuellement à la fois devant les tribunaux de l'Etat de New-York et ceux des Etats-Unis. La loi de 1903 malgré ce dernier arrêt des tribunaux n'avait été mise en vigueur que très irrégulièrement, mais en 1914 les syndicats ouvriers insistèrent sur son exécution loyale quant aux constructions du chemin de fer souterrain de la ville de New York. Un contribuable

1. People-Warren, 13 Miscellaneous 615 (1895).

2. People-Luddington's Sons, 74 Miscellaneous 363 (1911).

demanda de la Cour Suprême le « *Writ of Injunction* » interdisant à la Commission de Service Public d'exécuter la loi à l'égard des entrepreneurs de la construction, du chemin de fer souterrain. Le « *Writ* » fut accordé et la Commission porta l'appel devant l'« *Appellate Division* » de la Cour Suprême. Dans une autre affaire, un entrepreneur fut condamné en correctionnelle, pour le délit d'avoir employé un étranger. Le défendeur porta également l'appel devant la chambre des appels de la Cour Suprême. Les deux appels furent décidés en même temps. Contre la validité de la loi le XIV^e Amendement et le Traité de 1871 avec l'Italie furent invoqués. Pour la validité de la loi la Commission prétendit que l'Etat pouvait librement choisir ses fonctionnaires et que la main-d'œuvre dans les travaux publics était dans cette situation juridique. Le 31 décembre 1914 la Cour reforma les deux jugements. Dans une opinion unanime les juges déclarèrent que la loi violait le XIV^e Amendement. Une distinction fut faite entre le choix de fonctionnaires par l'Etat et le choix de la main-d'œuvre par les entrepreneurs de travaux publics. Dans le premier cas, l'Etat pouvait refuser d'employer des étrangers, mais dans le second cas l'Etat conduit un commerce pour son profit et ne peut pas frapper certaines personnes d'incapacités. La protection égale de la loi était violée et la loi fut annulée (1). Avant que l'arrêt ne soit répertorié on ne peut pas dire quelle opinion la Cour a émise à l'égard du Traité. On peut conclure néanmoins, en vue des arrêts antérieurs, que le Traité fut aussi violé par la loi. L'appel est déjà

1. People-Crane, Appellate Division (N. Y.) 31 décembre 1914, Public Service Commission 1st District-Heim, Appellate Division (N. Y.) 31 décembre 1914. Voir *New-York Law Journal*, 1^{er} janvier 1915.

porté devant le « *Court of Appeals* » de New-York. Puisque le jugement de la Cour Suprême fut rendu avec unanimité il est douteux que le « *Court of Appeals* » le réforme. Si le jugement est confirmé, il n'y aura probablement pas d'appel à la Cour Suprême des Etats-Unis, car l'appel n'existe, pour un tel litige, que lorsqu'un droit prétendu accordé par un traité est méconnu ou lorsque la loi de l'Etat est déclarée conforme à la Constitution fédérale.

La question va sans doute se poser dans d'autres Etats. Le 1^{er} janvier 1915 une loi de l'Etat d'Arizona visant la main-d'œuvre étrangère entra en vigueur. Ce sont les Japonais, sans doute, qui sont visés. Le Japon n'a pas encore protesté officiellement mais on signale son inquiétude. On doit critiquer cette jurisprudence pour le motif que l'Etat, pouvant choisir librement ses fonctionnaires gouvernementaux, il est arbitraire de dire que la main-d'œuvre employée dans une affaire de patrimoine est dans une situation différente. Même si l'on accepte cette distinction, puisqu'un particulier peut refuser d'employer un étranger, l'Etat, agissant comme personne morale privée, devrait être reconnu investi du même droit.

SECTION XII

Les traités et la législation des Etats réglementant les sociétés anonymes.

Les sociétés anonymes sont soumises, à la fois quant à leur création et quant à leur activité, dans une large mesure à la réglementation des Etats. Le Gouvernement Fédéral n'est compétent qu'à l'égard du commerce étranger, entre Etats et avec les Indiens, et les Etats ne peuvent pas exclure de leur territoire une société anonyme étrangère qui désire y exercer ce commerce (1). Par exemple, un Etat ne peut pas empêcher une société étrangère de passer sur son territoire des contrats intéressant ce commerce (2). C'est ainsi aussi que l'Etat de New-Jersey fut impuissant à empêcher la construction d'un point reliant le New-York et le New-Jersey (3). Mais un Etat peut frapper

1. Louisville and Nashville Railroad Company-Eubank 184 U. S. 27 (1902); United States-Northern Securities Company, 120 Federal Reporter 71 (1909).

2. Cooper Manufacturing Company-Ferguson, 113 U. S. 727 (1885); International Trust Company-A. Lescher and Sons Rope Company, 41 Colorado 299; Margraves Mills-Harden, 25 Miscellaneous (N. Y.) 665.

3. Attorney General of New-Jersey-Baltimore and New-York Railroad Company (United States Circuit Court 1887) 37 Albany Law Journal 371.

de telles sociétés d'impôts sur les affaires faites dans l'Etat et d'impôts sur la propriété de la société se trouvant dans l'Etat employée dans le commerce étranger, entre Etats et avec les Indiens. Les Etats exigent généralement que les Sociétés anonymes étrangères maintiennent un bureau dans l'Etat, désignent une personne à laquelle les pièces judiciaires intéressant la société puissent être signifiées et enregistrent ses statuts. Telles lois ne peuvent pas valablement restreindre ou limiter le commerce étranger, entre Etats ou avec les Indiens, mais elles sont applicables quand il s'agit du commerce qui naît ou qui prend fin dans l'Etat (1). Il est néanmoins entièrement licite même pour le commerce étranger, entre Etats et avec les Indiens, pour un Etat, d'imposer à une société anonyme la condition qu'une personne soit désignée à laquelle puissent être signifiées les pièces judiciaires l'intéressant (2).

Quant au commerce local les Etats ont plus de liberté. Ils peuvent entièrement exclure une société étrangère. Donc, ils peuvent l'admettre à telles conditions qu'ils veulent. Par exemple, pour le commerce des assurances, qui selon la jurisprudence très critiquable des Etats-Unis n'est jamais un commerce étranger, entre Etats ou avec les Indiens, les Etats peuvent stipuler qu'une Société anonyme étrangère ne pourrait faire ce commerce dans l'Etat, qu'à

1. Pour la distinction voir : Duncan-State, 105 Georgia 457 ; Fifth Avenue Library Society-Hastie, 155 Michigan 56 ; Davis and Rauken, Building and Manufacturing Company-Cargle, 53 South-western (Tennessee) 240 ; Commonwealth-Read Phosphate Company, 113 Kentucky 32 ; Associated Press-Commonwealth, 22 Kentucky Law Reporter 1229 ; W. B. Mearshon and Company-Pottsville Lumber Company 187 Pennsylvania 12.

2. St Marys Franco American Petroleum Company-West Virginia 203 U. S. 183 (1906).

condition de ne pas assigner ou de ne pas renvoyer les litiges devant les tribunaux fédéraux (1). Le XIV^e Amendement ne protège que les sociétés déjà admises au commerce local. Ainsi en ce qui concerne les sociétés déjà admises, l'Etat ne peut pas les empêcher de se prévaloir des tribunaux fédéraux comme condition de poursuivre leurs affaires (2).

Le conflit ne se présente pas souvent entre les traités de commerce et les lois des Etats sur les sociétés anonymes pour plusieurs raisons : 1^o Les traités contiennent des clauses que les étrangers doivent se conformer aux lois locales ou qu'ils jouiront des mêmes droits, libertés et privilèges que les citoyens, donc ils ne peuvent pas réclamer contre les conditions valables d'entrée qui sont aussi imposées aux sociétés américaines ; 2^o la majeure partie du commerce fait par les sociétés étrangères est un commerce étranger, entre Etats, ou avec les Indiens, donc, ces Sociétés ont une liberté très étendue nonobstant les lois des Etats. Il y a lieu de se demander quelle serait la situation juridique du conflit, si les lois des Etats étaient différentes vis-à-vis des sociétés étrangères européennes en ce qui concerne le droit de faire le commerce local. A l'égard d'impôts différentiels sur les sociétés d'assurances étrangères, la Grande-Bretagne estimait, en invitant la conclusion d'un traité spécial, que les traités existants ne l'empêchaient pas. Il semble pourtant qu'à l'égard du droit

1. Security Mutual Life Insurance Company-Prewitt, 26 Supreme Court Reporter 619 (1906).

2. Chicago, Rock Island and P. Railroad Company-Swanger, 157 Federal Reporter 783 (1911); Seaboard Air Line Railroad Company-Railroad Commission of Alabama, 155 Federal Reporter 792 (1910).

d'entrée dans les Etats pour faire le commerce local les sociétés étrangères européennes auraient droit de réclamer les mêmes facilités que les sociétés étrangères américaines. On ne pourrait pas discuter cette conclusion à moins que l'on n'estime que les traités de commerce parlent seulement du commerce étranger, entre Etats et avec les Indiens, ce qui n'est guère admissible vu les termes des accords.

Pourtant, le conflit s'est présenté quelquefois à propos des sociétés anonymes américaines. Par exemple à l'égard de la prohibition de la Californie aux sociétés anonymes d'employer des Chinois ou Mongols. Un officier d'une société anonyme, créée en vertu de la loi de Californie, fut arrêté pour violation de la loi et reconnu coupable. Le « *Writ of Habeas Corpus* » fut accordé par le « *Circuit Court* ». Pour le Peuple, il fut invoqué que, dans la réglementation des conditions sous lesquelles une société pouvait être créée dans l'Etat, ou une société étrangère pouvait conduire ses affaires dans l'Etat, il était loisible d'imposer toutes les conditions que l'Etat trouvât à propos. Pour le requérant, le moyen invoqué fut que le Traité de 1868 avec la Chine était violé, car en prohibant l'emploi des Chinois le champ de travail était matériellement réduit. Aussi, on déclara que le XIV^e Amendement avait été violé puisque la protection égale de la loi n'avait pas été accordée aux Chinois. La Cour libéra le prisonnier et décida que le champ de travail ne pouvait par aucun moyen être réduit pour les Chinois quand il ne l'était pas pour les autres étrangers. L'emploi par un Etat même d'un pouvoir ordinairement valable ne pouvait aboutir à ce résultat. La Cour insista sur le point qu'un pouvoir légal ne pouvait pas être employé pour atteindre un but illégal (1).

1. In re Tiburcio Parrott, 1 Federal Reporter 481 (1880).

Le conflit se présenta sous un aspect un peu différent à l'égard du pouvoir de l'Etat de prescrire les charges que peuvent recouvrer pour leurs services les sociétés anonymes engagées dans un service public. Les Etats peuvent réglementer les charges de ces sociétés pourvu que le prix fixé pour le service ne soit pas tellement bas qu'il constitue en effet une privation de propriété sans procédure légale convenable. En outre, la loi de l'Etat ne doit pas constituer un obstacle à la réglementation fédérale du commerce étranger, entre Etats et avec les Indiens. La ville de Soult Sainte-Marie, prit une ordonnance déterminant les taxes que pouvait recouvrer une société anonyme pour le transport de passagers entre les Etats-Unis et le Canada. Le conflit fut soulevé à l'égard du Traité de 1909 avec la Grande-Bretagne qui stipulait que la navigation sur le fleuve Sainte Marie devait être toujours libre et ouverte pour les fins de commerce aux habitants et aux navires, bateaux et barques des deux pays également, sujets seulement à ces lois et règlements locaux qui ne seraient pas incompatibles avec tel privilège de libre navigation (1). Le « *District Court* » dans un procès entre la Société locale de navigation et la ville déclara l'ordonnance nulle pour le motif qu'elle constituait un obstacle au contrôle fédéral du commerce extérieur et entre Etats et aussi qu'une telle réglementation empêchait la libre navigation garantie par le Traité (2).

Les Etats ont le droit de légiférer à l'égard des fleuves navigables qui traversent leurs limites pourvu que leurs règlements ne constituent pas des obstacles à la réglemen-

1. Traité de 1909 avec la Grande-Bretagne, United State Statutes at Large 1909.

2. International Transit Company-City of Soult Sainte-Marie, 194 Federal Reporter 522 (1912).

tation fédérale du commerce étranger ou entre Etats. Les Etats ont été reconnus comme ayant le droit de concéder les autorisations de construire des ponts et des barrages. Pourtant, ce droit a été limité par une loi du Congrès qui impose le consentement fédéral pour établir un obstacle à la navigabilité du fleuve. L'Etat de Minnesota vota une loi autorisant une société anonyme à construire un barrage sur un fleuve navigable traversant l'Etat. Cette loi entra en conflit avec le Traité de 1842 avec la Grande-Bretagne. Les termes du Traité sont les suivants :

« Etant convenu que toutes les communications de navigation et toutes les portages habituels sur la ligne du Lac Supérieur jusqu'au Lac des Bois, et aussi « Grand Portage » depuis le rivage du Lac Supérieur jusqu'au fleuve du Pigeon, tels qu'ils sont actuellement utilisés, seront libres et ouverts au service des citoyens et sujets des deux pays (1). »

Le fleuve sur lequel on proposait de construire le barrage était un de ceux sur lesquels les citoyens du Canada devaient avoir le droit de libre communication, tel qu'il existait à la date du Traité. La Compagnie, en conformité avec les lois concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique, déposa une requête devant la Cour Suprême de Minnesota afin d'obtenir la nomination de commissaires pour fixer la somme due aux propriétaires expropriés. La nomination fut opposée par un particulier pour le motif : 1^o qu'avant le commencement du travail sur le barrage il fallait le consentement fédéral et 2^o qu'un barrage sur ce fleuve constituerait une violation du Traité en mettant obstacle à la libre navigation. La Compagnie prétendit que

1. Traité de 1842 avec la Grande-Bretagne, *United States Treaties* 1904, p. 318.

le Tribunal pouvait nommer les commissaires et procéder à l'expropriation, même si le consentement fédéral était nécessaire à la construction actuelle du barrage. Elle niait qu'en fait le barrage put constituer un obstacle à la libre navigation et prétendait que des droits publics garantis par le Traité devaient être exécutés par une loi avant que les tribunaux pussent les sanctionner. La Cour Suprême de l'Etat refusa de nommer les commissaires en se basant principalement sur le motif que le consentement fédéral était nécessaire avant de prendre une mesure quelconque pour mettre en marche le travail. Le Tribunal indiqua pourtant qu'il considérait qu'en fait la construction du barrage autorisée par la loi constituerait une violation des droits garantis par le Traité. Il estima en outre que la branche judiciaire était compétente pour protéger les droits publics garantis par les traités aussi bien que les droits privés, et que dans le cas actuel le Traité n'impliquait pas un contrat exécutoire s'adressant pour l'exécution à la branche politique. La minorité des juges émit une opinion en sens contraire, énonçant que les commissaires pouvaient être nommés avant le consentement fédéral et que les tribunaux ne pouvaient pas sanctionner un droit public garanti par un traité avant que ce traité ne fut rendu exécutoire par une loi du Congrès. Ils suivirent à cet égard l'opinion, abandonnée par la Cour Suprême, qu'il faut une loi du Congrès pour rendre exécutoire tout accord sauf ceux où il s'agit d'un droit privé à l'égard duquel une règle de droit assez précise est fournie par l'accord (1).

1. Minnesota Canal and Power Company-Pratt, 112 Northwestern 395 (1907).

SECTION XIII

Les traités et la législation des Etats concédant aux citoyens seuls des droits dans le domaine public.

Le Peuple des Etats est propriétaire des animaux sauvages, des poissons dans les eaux publiques et des oiseaux qui ne sont pas en captivité. C'est la propriété collective des citoyens de l'Etat et cette propriété est soumise comme telle à la réglementation du corps législatif local. Quelques Etats ont voté dans les années récentes des lois concédant seulement à leurs citoyens les droits de pêche et de chasse. Dans d'autres Etats on a adopté des mesures moins rigoureuses, accordant ces droits aux citoyens d'autres Etats ou aux étrangers, moyennant un permis et le paiement de droits supérieurs à ceux demandés aux citoyens de l'Etat. Quelquefois même, ce sont seulement les étrangers qui sont frappés. Il est valable au point de vue de la Constitution de faire de telles différences entre citoyens des Etats-Unis et à l'égard d'étrangers. L'Article IV de la Constitution stipule, il est vrai, que « les citoyens de chaque Etat auront droit à tous les privilèges et immunités des citoyens dans les autres Etats ». Mais cette clause a été interprétée en ce sens qu'il est nécessaire seulement de concéder des droits inhérents à la qualité de citoyens. L'Article ne donne pas

aux citoyens de tous les Etats des droits dans la propriété collective des citoyens de tout Etat qu'ils pourraient visiter. Le XIV^e Amendement protège contre les lois différentielles, mais n'empêche pas les lois accordant les faveurs raisonnables à certaines classes de personnes.

Le conflit a été soulevé à l'égard des lois de cette nature adoptées par les Etats et les traités concédant les faveurs de la nation la plus favorisée et comme suite des traités accordant aux étrangers les mêmes droits et privilèges que les citoyens. En 1880, la Californie interdit aux étrangers incapables de devenir électeurs de l'Etat de pêcher dans les eaux publiques. Puisque c'étaient les Mongols seuls qui ne pouvaient pas être naturalisés cette loi visait spécialement les Chinois. Un Chinois fut arrêté pour violation de la loi et le « *Writ of Habeas Corpus* » fut accordé par le « *Circuit Court* ». A l'audience la Cour libéra le prisonnier pour le motif que les autres étrangers pouvaient pêcher que, par conséquent, les Chinois, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, possédaient ce même droit (1). Mais cette décision fut prise antérieurement à la jurisprudence qui déclara que l'Etat pouvait prohiber même aux citoyens d'autres Etats de pêcher dans les eaux publiques.

Le conflit s'éleva quelques années plus tard à propos de la loi de 1910 de la Louisiane qui prescrivait une licence et le paiement d'une taxe pour permettre la pêche. Le montant de la taxe étant plus élevé pour les étrangers à l'égard de l'Etat que pour les citoyens de l'Etat. Un Chinois demanda aux tribunaux fédéraux le « *Writ of Injunction* » pour interdire aux commissaires de l'Etat de l'empêcher de faire la pêche. C'est le Traité de 1871 avec l'Italie qui fut

1. In re Ah Chong, 2 Federal Reporter 733 (1880).

invoqué en vertu de la clause de la nation la plus favorisée dans le Traité avec la Chine. Le « *Circuit Court* » refusa le « *Writ* » pour le motif que le droit de pêche était un droit de propriété de l'Etat et non un droit inhérent à la qualité de citoyen. Le Traité concédait aux étrangers seulement les mêmes droits que ceux dont jouissent les citoyens Américains en vertu de cette qualité de citoyen. La pêche n'étant pas un droit inhérent à tout citoyen, les étrangers alors ne pouvaient pas exiger la concession des mêmes droits de propriété que ceux accordés aux citoyens de l'Etat (1).

Le Traité de 1871 avec l'Italie entra en conflit encore une fois avec une loi réglementant la chasse. La Pensylvanie ne permet pas aux étrangers non domiciliés de chasser. En 1909 une loi fut votée pour protéger le gibier; loi qui stipulait que la propriété ou la simple possession effective d'un fusil ou d'une carabine, de quelque marque que ce fût, par un étranger non domicilié dans l'Etat, constituerait un délit et, sur condamnation, la confiscation de l'arme à feu devait avoir lieu. Un Italien non domicilié fut condamné pour avoir possédé un fusil et cette arme fut confisquée conformément à la loi. En appel, la condamnation fut confirmée par la Cour Suprême de Pensylvanie qui donna comme motif que l'Etat pouvant prohiber la chasse aux étrangers non domiciliés, car le droit de chasse n'étant pas un droit inhérent à la qualité de citoyens, l'Etat pouvait décréter toutes les mesures sanctionnatrices nécessaires (2). Tout en acceptant la prétention que l'Etat peut empêcher les étrangers de chasser, on doit critiquer cet arrêt sur le dernier chef. Il ne s'ensuit pas que l'Etat peut

1. Leong Mow-Board of Commissioners for the Preservation of Birds, Fish and Game, 125 Federal Reporter 223 (1911).

2. Commonwealth-Patsone, 79 Atlantic (Pa) 928 (1911).

confisquer la propriété, sans condamnation d'avoir effectivement chassé, pour un acte qui a été créé délit pour assurer la sanction de la prohibition de chasse. Le Traité avec l'Italie, en assurant aux Italiens la même sécurité de personne et de propriété qu'aux citoyens, leur garantit la protection, qui existe d'ailleurs à l'égard de toute personne selon le XIV^e Amendement, contre la privation d'une personne par les lois de l'Etat de sa propriété sans procédure légale convenable. A l'égard de la légalité de la confiscation préalable à l'accomplissement du délit principal de chasse, on doit faire une distinction entre la propriété qui ne peut être employée qu'en violation de la loi et la propriété qui, par sa nature, est susceptible d'un emploi tout à fait légitime. C'est ainsi qu'il est permis de confisquer, par mesure de précaution, les objets comme la fausse monnaie, les outils de cambrioleurs et l'appareil des jeux de chance, mais il n'est pas permis de confisquer, à moins qu'ils n'aient été employés déjà illégalement, les objets tels que fusils et pistolets qui sont susceptibles d'être employés d'une manière légitime.¹ Il est admis que la propriété employée d'une manière illégale peut être confisquée, mais une distinction doit être faite quant à la propriété seulement suspecte, qui est susceptible, dans sa nature, d'emploi légitime. Faire de la simple possession de tel objet un délit et en ordonner la confiscation semble une violation de la protection garantie par le XIV^e Amendement et les traités (1).

Le droit d'extraire les gisements de minéraux se rattache aux Etats-Unis à la propriété privée du sol. Mais sur le domaine d'un Etat ou du Gouvernement Fédéral, la concession de mines peut être accordée moyennant les conditions qui semblent raisonnables. La question du conflit

1. En ce sens : Mc Connell-Mc Killup 71 Nebraska 712.

entre un traité et les lois de l'Etat régissant la concession de mines dans le domaine public fut soulevée dans l'Etat d'Oregon. Cet Etat vota, en 1859, un article constitutionnel qui stipulait « qu'aucun Chinois non domicilié dans l'Etat à la date du vote de la Constitution, ne pourra jamais posséder de la propriété foncière quelconque ou une concession minière, ou exploiter une concession minière ». Une loi fut édictée qui défendit à tout Mongol ou autre étranger qui n'avait pas déclaré son intention de devenir citoyen de posséder une concession de mine. Un Chinois, ayant délimité sur le terrain les limites d'une concession de mine, demanda le « *Writ of Injunction* » du « *District Court* » fédéral pour prévenir l'annulation de la concession en exécution de la loi. Le « *District Court* » accorda le « *Writ* ». Une demande fut faite auprès du « *Circuit Court* » afin de reformer le jugement accordant la défense. La Cour fit droit à la requête pour le motif que le Chinois n'avait pas valablement délimité le terrain qui devait être compris dans la concession de la façon requise par les lois de l'Etat. Le Tribunal déclara que si les formalités ordinaires pour un projet de concession eussent été remplies, l'« *Injunction* », pour protéger le droit ainsi acquis, aurait été accordée. L'article de la Constitution et la loi étaient tous les deux en violation avec le XIV^e Amendement et le Traité avec la Chine, puisqu'ils faisaient une différence déraisonnable à l'encontre d'une classe de personnes, les Chinois (1). Il paraît pourtant probable, étant donné la jurisprudence subséquente à propos du domaine public que, nonobstant cet ancien arrêt à l'égard de la concession des mines, l'Etat pourrait accorder les concessions à qui bon lui semble.

1. Chapman-Toy Long, Federal Cases 2610 (1876).

SECTION XIV

Les traités et la législation des Etats exigeant des licences pour exercer certains commerces.

En vertu de leurs pouvoirs de police les Etats ont le droit de réglementer les commerces et les professions, pourvu toutefois que la liberté individuelle ne soit pas déraisonnablement restreinte. Beaucoup d'Etats ont voté des lois raglementant la vente des spiritueux. Massachusetts et Rhode Island furent parmi les premiers à imposer le devoir d'obtenir une licence pour vendre en détail les boissons alcooliques. Le conflit des traités avec ces lois s'éleva à propos du Traité de 1831 avec la France, qui contenait dans l'Article VII la stipulation que « les vins français seront admis à la consommation dans les Etats de l'Union » (1). Les Traités de 1839 avec les Pays-Bas, de 1815 avec la Grande-Bretagne et de 1828 avec la Prusse autorisaient le commerce dans les ports des Etats-Unis. Des marchands de vins au détail furent condamnés par les tribunaux de Massachusetts et de Rhode Island pour avoir vendu des spiritueux sans licence. La question fut portée en appel devant la Cour Suprême. La Cour refusa de statuer sur la ques-

1. Traité de 1831 avec la France, *United States Treaties*, 1904, p. 365 ; De Clercq, *Recueil des Traités de la France* t. IV, p. 109.

tion de violation du Traité avec la France, car il ne paraissait pas que les spiritueux, pour la vente desquels la condamnation avait été prononcée, étaient des vins français. Quant aux autres traités, la Cour déclara qu'il n'y avait aucune violation, parce que ces traités « ne prétendent pas exempter le peuple des impôts locaux, ou la conformité locale avec les systèmes de licence, opérant comme le font ces lois de l'Etat sur ses propres citoyens et sur leurs produits domestiques de la même manière, et avec la même portée que sur les produits étrangers. Et ni l'une ni l'autre de ces lois, dans cette affaire, n'interdit l'accès à nos ports ou l'importation dans les Etats isolés par les habitants d'un pays étranger quelconque » (1).

En 1890, l'Etat de Maryland vota une loi qui stipula qu'une licence serait nécessaire pour la vente au détail des spiritueux et que cette licence ne pourrait être accordée qu'aux citoyens. Un Allemand demanda au « *City Court* » de la ville de Baltimore de lui accorder le « *Writ of Mandamus* » pour ordonner aux officiers de l'Etat chargés d'accorder les licences de lui en concéder une. Sur le refus de ce tribunal d'accorder le *Writ*, un appel fut porté devant le « *Court of Appeals* » de Maryland. Le requérant se fonda sur le Traité de 1827 avec la Prusse qui stipulait dans l'Article I^{er} que les Allemands auraient la même sécurité et protection que les habitants du pays, en se soumettant aux mêmes conditions. La Cour refusa d'accorder le *Writ* pour le motif que le Traité accordait aux Allemands les seuls droits que les habitants possédaient en vertu de leur qualité de citoyens, et puisque un citoyen n'a pas le droit comme tel de vendre des spiritueux au détail, l'Etat pou-

1. The License Cases, 5 Howard 504 (1847).

vait accorder ce privilège à qui bon lui semblait. En concédant des privilèges spéciaux un Etat peut favoriser certaines classes de personnes. Pourvu que la classification de la loi soit raisonnable, le XIV^e Amendement n'est pas violé (1).

L'Etat de la Caroline Méridionale adopta une loi plus restrictive même que celle de Maryland, car elle prohiba la fabrication et la vente de spiritueux dans l'Etat par des particuliers, mais permit à un Commissaire de l'Etat d'acheter des spiritueux et de les vendre par l'intermédiaire de bureaux de vente gérés par des particuliers quoique sous le contrôle administratif. Un Italien saisit le « *Circuit Court* », d'une demande contre le Trésorier et le Gouverneur de l'Etat pour les prohiber de mettre la loi à exécution. Le Traité de 1871 avec l'Italie fut invoqué. La Cour refusa d'accorder le *Writ* pour le motif que le Traité concédait les seuls droits que les citoyens possèdent en vertu de leur qualité de citoyens. Puisque les citoyens n'ont comme tels aucun droit de vendre au détail les spiritueux, les Italiens, étant donné que ce droit était refusé par la loi à la fois aux citoyens et aux étrangers, ne pouvaient pas prétendre à un droit de vendre (2).

Le conflit se présenta en dernier lieu en 1907, à propos d'une ordonnance de la ville de Richmond, Virginie, prohibant la vente de spiritueux par toutes personnes qui n'étaient pas des électeurs. L'Italie déposa une plainte auprès du Département d'Etat et prétendit qu'en vertu du Traité de 1871, puisque les citoyens le pouvaient, un sujet italien devait avoir le droit de vendre des spiritueux. Le Département d'Etat répondit qu'il n'y avait aucune violation du Traité et cita à l'appui de sa réponse l'arrêt Cantini-Till-

1. Tragesen-Gray, 173 Maryland 250 (1890).

2. Cantini-Tillman, 54 Federal Reporter 969 (1893).

man de la Cour Suprême. On ajouta une autre raison à celle de l'arrêt qui déclarait que les Italiens n'avaient droit qu'aux privilèges dont jouissaient les citoyens en vertu de leur qualité de citoyens. On répondit que puisque l'ordonnance privait du droit de vente les citoyens qui n'étaient pas électeurs, aussi bien que les étrangers, les Italiens ne pouvaient pas soutenir qu'il ne leur avait pas été accordé les mêmes droits qu'aux citoyens (1).

En 1910, l'Etat de New-York vota une loi pour la réglementation des cinémas qui stipulait que seuls les citoyens des Etats-Unis pourraient obtenir une licence d'ouvrir un tel théâtre. La question du conflit ne s'est pas encore présentée devant les tribunaux, mais il est très probable que la loi constitue une violation du Traité de 1871 avec l'Italie et les autres traités accordant les mêmes droits aux étrangers qu'aux citoyens. Il est probable aussi que le XIV^e Amendement est violé, car la restriction à la liberté des personnes est déraisonnable. L'exploitation d'un cinéma n'est pas d'une nature si spéciale qu'elle justifie la réservation aux citoyens par l'Etat. On peut dire que les citoyens ont comme tels un droit de s'adonner à toutes les occupations qui ne sont pas par leur nature liées si intimement avec les intérêts publics que la réglementation de l'Etat est nécessaire. Donc, les traités accordant aux étrangers les mêmes droits que ceux que possèdent les citoyens seraient violés par une prohibition de s'adonner à une occupation ordinaire (2).

On doit donc conclure que la clause des traités que les

1. Foreign Relations, 1909, p. 386.

2. Voir dans ce sens l'opinion du « *County Court* » de New-York dans l'arrêt : *People-Luddington's Sons*, 74 Miscellaneous (N. Y.) 363 (1911).

étrangers jouiront des mêmes droits, libertés, privilèges et immunités que les citoyens, concède seulement les droits, libertés, privilèges et immunités que les citoyens peuvent réclamer en vertu de leur qualité de citoyens. Quand les citoyens sont munis des droits, libertés, privilèges et immunités spéciales auxquels ils n'ont pas droit comme citoyens, les étrangers ne peuvent pas les réclamer. Quand certains citoyens sont munis des droits spéciaux les droits des étrangers en vertu des traités sont non pas ceux des citoyens les plus favorisés, mais ceux des citoyens les moins favorisés.

SECTION XV

Les traités et la législation des Etats concédant une action en justice à la famille d'un employé dont la mort au cours de son emploi est imputable à la faute de son patron.

Selon la règle de droit commun aucune cause d'action n'existe en raison de la mort occasionnée par la négligence d'autrui. L'action pour préjudice causé par négligence était de nature personnelle et ne survivait pas à la victime. En 1891, dans la Ville de Nouvelle-Orléans, des sujets Italiens furent acquittés du chef d'accusation d'avoir participé aux crimes de la Mafia. La populace de la ville fut tellement indignée de l'acquittement par le jury qu'elle prit les Italiens des mains des officiers de l'Etat et les pendit devant la prison. Les héritiers d'un Italien ainsi tué intentèrent une action en dommages-intérêts contre la Ville de Nouvelle-Orléans, en se fondant sur l'Article III du Traité de 1871 avec l'Italie qui stipulait que les Italiens devaient recevoir la protection la plus constante. Le « *District Court* » rendit en faveur des héritiers un jugement de dommages-intérêts. Le « *Circuit Court of Appeals* » en appel reforma le jugement. Le motif donné par la Cour fut que le Traité accordait seulement aux Italiens les mêmes droits qu'aux

citoyens, et puisqu'un citoyen dans un cas analogue ne possédait pas une cause d'action à raison de la négligence des officiers de l'Etat les Italiens n'en possédaient pas non plus (1). L'Italie insista sur la responsabilité fédérale et demanda qu'une compensation fut accordée aux familles des sujets italiens. Les Etats-Unis répondirent que leur responsabilité n'était pas engagée dans le cas en question, parce que les vices de gouvernement sont aux risques des habitants. Ils ne reconnurent pas qu'en cas de violences populaires les parties lésées avaient un droit à l'indemnité. Après des pourparlers diplomatiques qui amenèrent les deux pays presque à la guerre, les Etats-Unis, sans concéder qu'ils devaient une compensation dans le cas particulier, néanmoins en accordèrent une (2).

L'Etat de Pensylvanie, en 1858, vota une loi modifiant la règle de droit commun et concédant une action en justice au profit des membres de la famille d'une personne dont la mort avait été occasionnée par la négligence d'autrui. La mère d'un sujet italien tué au cours de son travail par la négligence du patron intenta une action pour dommages-intérêts, mais ne souleva pas la question des droits des sujets italiens en vertu du Traité de 1871. La Cour Suprême de Pensylvanie, en appel, confirma un jugement au profit du défendeur, pour le motif que la loi de l'Etat n'accordait implicitement une action en justice qu'aux membres de la famille qui étaient domiciliés dans l'Etat que, par conséquent, la mère domiciliée en Italie n'avait aucune action en justice (3). Par la suite, la femme non domiciliée d'un Italien

1, New Orleans-Abagnato, 23 U. S. Appeals 533 (1894).

2, Foreign Relations 1891, p. 684, 714, 727 et 728.

3, Deni-Pennsylvania Railroad Company, 181 Pennsylvania 524 (1897).

intenta une action et invoqua le bénéfice du Traité de 1871. La Cour Suprême de Pensylvanie rendit un jugement au profit du défendeur et déclara que la loi de l'Etat accordait l'action seule aux domiciliés et que le Traité avec l'Italie ne concédait la jouissance des mêmes droits dont jouissaient les citoyens qu'aux Italiens qui se trouvent aux Etats-Unis. Le Traité avait selon la Cour une application intra-territoriale. La femme domiciliée en Italie ne pouvait donc pas bénéficier de l'action (1). Cette jurisprudence est exacte quant au résultat si l'on admet l'interprétation de la loi qu'elle ne concédait une action en justice qu'aux personnes de la famille domiciliées dans sa juridiction territoriale. Un Italien ne pourrait pas invoquer le Traité pour élargir la portée de la loi, qui s'appliquait également aux citoyens et aux étrangers non domiciliés dans l'Etat. Cependant, l'argument que le Traité accordait des droits aux seuls Italiens qui se trouvaient dans les Etats-Unis doit être repoussé. Il n'y a, en effet, aucune stipulation dans le Traité déclarant que son effet doit être simplement intra-territorial. Les stipulations des traités abolissant les incapacités frappant les étrangers ont bien une portée inter-territoriale ; les étrangers qui se trouvent à l'étranger pouvant s'en prévaloir pour succéder. On ne doit conclure qu'un traité a une portée seulement intra-territoriale que s'il contient des stipulations expresses à cet effet ou si la conclusion implicite s'impose par la nature de l'accord. L'Italie protesta contre la décision des tribunaux de Pensylvanie, mais le Département d'Etat répondit avec beaucoup de justice que les citoyens américains résidant hors de Pensylvanie étaient également privés de l'action, et

1. *Maiorano-Baltimore Ohio Railroad Company*, 65 Atlantic (Pa) 1077 (1907).

qu'en conséquence les Italiens n'avaient pas motif de se plaindre.

Les tribunaux fédéraux interprétèrent une loi analogue de Colorado comme ne donnant une action qu'aux familles domiciliées dans l'Etat (1). Un procès, en vertu d'une loi analogue du Wisconsin, fut intentée par un étranger non domicilié. La Cour Suprême de l'Etat refusa de faire droit à sa demande pour les motifs que la loi n'accordait l'action qu'aux membres de la famille domiciliée dans l'Etat, et que le Traité n'étendait pas la portée de la loi aux étrangers non domiciliés (2). Les tribunaux fédéraux, dans un procès de la même espèce intenté en vertu de la loi fédérale de 1908 sur la responsabilité des chemins de fer faisant un commerce entre Etats, rendirent également un jugement en faveur du défendeur (3). Pourtant, la Cour Suprême de Massachusetts repoussa cette jurisprudence parce que la loi de Massachusetts devait être interprétée dans le sens d'accorder une action en justice à la famille du décédé où qu'elle puisse se trouver et rendit un jugement favorable à un étranger (4). Il ressort néanmoins de ces arrêts que l'action est une mesure de faveur pour les seuls domiciliés de l'Etat et que les étrangers n'ont pas de droit de réclamer en vertu des traités qui accordent seulement les droits dont jouissent les citoyens à raison de leur qualité de citoyen.

La loi spéciale fédérale qui autorise une action pour préjudices causés par les Indiens maraudeurs n'accorde

1. Brannigan-Union G. M. Company, 93 Federal Reporter 164.

2. Mc Millan-Spider Lake Swamill Company, 115 Wisconsin 332.

3. Mc Gowan-Philadelphia and Reading Company, 209 Federal Reporter 975.

4. Mulhall-Fallon, 176 Massachusetts 266.

l'action, selon le « *Court of Claims* », qu'aux citoyens (1). Il se peut que les lois générales sur les actions contre l'Etat ou spéciales de quelques Etats pour certaines actions tiennent un langage analogue. Dans ce cas, il est probable que les étrangers ne pourraient pas se réclamer de ce droit, car réclamer contre l'Etat n'est pas un droit dont jouissent les citoyens à raison de leur qualité de citoyens.

1. Volk-United States, 29 Court of Claims 62.

SECTION XVI

Les traités et la législation des Etats établissant la séparation des races dans les lycées.

L'instruction publique aux Etats-Unis est presque entièrement sous le contrôle des Etats. Le Gouvernement Fédéral possède une compétence seulement à l'égard des lycées dans le District Fédéral, dans les Territoires et dépendances, et les Académies militaires et navales. Les Etats ne sont pas obligés, à moins que leur Constitution ne leur impose ce devoir, de fournir les facilités d'éducation. Néanmoins, quand ils les accordent, la réglementation doit se conformer au XIV^e Amendement. L'égale protection des lois rend nécessaire la concession à toutes personnes de faciliter l'instruction équivalente mais non identique. C'est ainsi que la séparation des races ne constitue pas une violation du XIV^e Amendement (1).

Le conflit entre les lois de séparation et les traités s'est présenté en premier lieu à propos du Traité de 1868 avec la Chine. L'Article VII déclarait que « les sujets chinois jouiront de tous les privilèges des établissements publics

1. Roberts-City of Boston, 59 Massachusetts 198; Ward-Flood, 48 California 36; *Proceeding of the American Society of International Law*, 1908, p. 184.

d'instruction sous le contrôle du gouvernement des Etats-Unis dont jouissent dans les pays respectifs les sujets de la nation la plus favorisée ». Le Code Politique de la Californie autorisa la séparation dans des écoles d'enfants Mongols et Indiens. La ville de San Francisco établit cette séparation. Un père Chinois demanda au « *Circuit Court* » le « *Writ of Injunction* » pour interdire aux autorités scolaires de l'Etat d'exclure son fils de l'école des enfants de la race blanche. La question des droits accordés par le Traité ne fut pas soulevée et la protection aussi efficace de la garantie de l'égalité de protection des lois du XIV^e Amendement fut la seule sur laquelle fut attirée l'attention du Tribunal. Celui-ci déclara qu'il n'y avait aucune violation du XIV^e Amendement, puisque l'instruction donnée dans les deux écoles avait la même valeur (1). On doit conclure cependant que le Traité ne fut pas violé aussi pour une autre raison ; que c'était seulement dans les écoles placées sous le contrôle du Gouvernement Fédéral que les Chinois devaient jouir des privilèges de la nation la plus favorisée et non dans les écoles dont le contrôle appartenait exclusivement à l'Etat.

La même section du Code Politique de Californie se trouva en cause dans le célèbre conflit avec le Traité de 1894 avec le Japon. L'Article I du Traité contenait les stipulations suivantes :

En tout ce qui concerne les droits de résidence et de circulation, la possession de biens et effets de toute espèce, la succession mobilière par testament ou autrement, et la disposition d'une manière quelconque de la propriété de toute sorte qu'ils peuvent légalement acquérir, les citoyens ou sujets de chaque partie contractante jouiront dans les territoires de l'autre des mêmes privilèges, libertés et droits, et ne seront soumis à aucun impôt ou charge à ces égards

1. Wong Him-Callahan, 119 Federal Reporter 381 (1902).

plus élevé que celui auquel sont soumis les citoyens du pays où les sujets de la nation la plus favorisée » (1).

La loi de Californie autorisa aux « *School Boards* », conseils de direction de l'instruction publique des divisions administratives de l'Etat, d'établir des écoles séparées pour la race blanche et noire et les autres races, et ajouta « Quand de telles écoles séparées auront été établies, les enfants indiens, chinois et mongols, ne devront pas être admis dans une autre école ». Le « *Board of Education* » de la ville de San Francisco, en 1906, ouvrit le « *Oriental Public School* » et y envoya par résolution tous les enfants Mongols et Indiens. La séparation pourtant ne s'appliqua qu'aux enfants des grades inférieurs. Le Japon protesta contre la résolution, et prétendit que l'éducation était un des droits dont jouissait tout habitant et qu'en vertu de la clause de la nation la plus favorisée quand les autres étrangers n'étaient pas envoyés à l'école orientale ses sujets ne devaient pas l'être. Les Etats-Unis ne dirent pas le contraire et pour trancher la question en droit national ils déposèrent une demande devant le « *Circuit Court* » pour obtenir le « *Writ of Injunction* » qui devait interdire aux autorités de Californie d'empêcher le Gouvernement Fédéral « d'exécuter ses obligations contractées envers l'Empire du Japon et envers ses citoyens et sujets, conformément au droit et au devoir des Etats-Unis et aux besoins impérieux des intérêts nationaux ». Le père d'un enfant japonais exclu de l'école des blancs saisit les tribunaux de l'Etat de Californie d'une demande pour le « *Writ of Mandamus* » ordonnant aux officiers de l'école de réintégrer son fils dans l'école où il avait étudié

1. Traité de 1894 avec le Japon, *United States Treaties*, 1904, p. 474.

auparavant. Le Président, M. Roosevelt, dans son message de 1906 au Congrès, insista sur la nécessité de donner au Gouvernement Fédéral des pouvoirs sanctionneurs plus étendus et informa le Congrès de son intention d'employer, s'il le trouvait nécessaire, tous les pouvoirs dont il était déjà détenteur. Au Sénat, une résolution fut introduite par le Sénateur Rayner justifiant les conclusions de l'Etat de Californie. Elle énonçait le principe juridique qu'aucun traité ne peut violer les droits réservés des Etats et déclarait que le Traité avec le Japon ne contenait pas de stipulation avec laquelle la loi de Californie était en conflit. Le débat s'engagea sans apporter des résultats matériels et la proposition de résolution du Sénat ne fut pas acceptée (1). Le Président parvint à persuader le « *Board of Education* » de la ville de San Francisco de l'opportunité de rapporter la résolution imposant la séparation de races. Les demandes introduites devant les tribunaux furent alors discontinuées. La solution juridique est donc encore incertaine.

Quant aux questions de droit soulevées par le conflit, des arguments de valeur peuvent être avancés d'un côté comme de l'autre. Il est clair qu'en droit américain, l'enseignement dans les écoles de l'Etat n'est pas un droit de résidence. Ce fait n'était cependant pas conclusif à l'égard de l'interprétation d'un accord entre nations. Il est néanmoins fort douteux si en droit international les étrangers admis à résider puissent prétendre à un droit de recevoir l'enseignement public dont les frais sont en majeure partie supportés par la masse des contribuables (2). En tout cas, il y a bien là une question pouvant faire l'objet d'un arbi-

1. *Congressional Record*, t. XLI, n° 8, p. 281-288.

2. *Proceedings, of the, American Society of International Law*, 1908, p. 180.

trage. Si l'enseignement n'est pas un droit de résidence, le problème du conflit est résolu en faveur de la loi, car le Traité ne stipule qu'à l'égard des droits de résidence. Si, au contraire, l'instruction est un droit de résidence, alors la question vraiment délicate se pose de savoir si la séparation des races peut encore être ordonnée sans violer le Traité. Une doctrine estime que la séparation est licite car des citoyens sont séparés. Le Japon au contraire considère que les plus favorisés des autres étrangers ne le sont pas et invoque le droit de rester avec ces derniers. Si la prétention du Japon était acceptée puisque les citoyens sont séparés, il faudra dire qu'un droit plus étendu est accordé aux étrangers par la clause de la nation la plus favorisée, que par la clause donnant aux étrangers les mêmes droits dont jouissent les citoyens. On assisterait à l'étrange spectacle, pour une puissance de premier ordre, d'étrangers jouissant de droits plus étendus que les citoyens. On doit conclure, quelle que soit la réponse correcte à la question de l'enseignement droit de résidence, que la séparation des races peut quand même avoir lieu sans violer le Traité avec le Japon. L'attitude du Département d'Etat, fut donc plus favorable au Japon qu'il ne fallait, en insistant sur le rapport de la résolution de séparation des races.

SECTION XVII

Les traités et la législation des Etats sur les marques de fabrique et de commerce.

En droit commun toute personne jouit d'un droit de propriété sur sa marque de fabrique et de commerce. Les tribunaux d'équité ont toujours ajouté à la protection de droit commun, — dommages-intérêts, — les remèdes équitables. Les étrangers à cet égard sont sur le pied d'égalité avec les citoyens. Comme l'a très nettement exprimé Wait « ni extranéité de la personne dont la marque de fabrique est usitée, ni le fait qu'elle réside à l'étranger ne constitue une défense pour le contrefacteur » (1). On doit ajouter que l'absence de réciprocité de la part du pays auquel le propriétaire appartient ne change pas la conduite des tribunaux.

La Constitution accorde au Gouvernement Fédéral compétence législative en matière de brevets d'invention et de propriété littéraire. Le commerce étranger entre Etats et avec les indiens est aussi placé sous le contrôle fédéral. Jusqu'en 1870, les Etats seuls avaient légiféré à l'égard des marques de fabriques et de commerce. Cependant, en 1868 et 1869 les traités furent conclus avec plusieurs nations

1. Wait, *General Principles of the Law*, t. VI, p. 43.

étrangères sur les marques de fabriques et de commerce et le Congrès prit l'opportunité de voter une loi sur cette matière. La loi fédérale de 1870 maintenait en vigueur toutes les autres protections juridiques existantes en faveur des propriétaires de marques de fabriques et de commerce, mais les autorisait en plus à enregistrer leurs marques au « *Patent Office* » à Washington et leur concédait une action en justice pour les protéger devant les tribunaux fédéraux. En 1876, une nouvelle loi fut votée qui déclarait délit sévèrement punissable la contrefaçon frauduleuse. Les Conventions de 1868 avec la Russie et la Belgique et de 1869 avec la France sont analogues dans leur portée. Les Articles I et II de cette dernière sont ainsi conçus :

Article I. — « Toute reproduction dans l'un des deux pays, des marques de fabrique apposées dans l'autre sur certaines marchandises, pour constater leur origine et leur qualité, est interdite et pourra donner lieu à une action en dommages-intérêts valablement exercée par la partie lésée, devant les tribunaux du pays où la contrefaçon aura été constaté, au même titre que si le plaignant était sujet ou citoyen de ce pays. »

« Si la marque de fabrique appartient au domaine public dans le pays d'origine, elle ne peut être l'objet d'une jouissance exclusive dans l'autre pays. »

Article II. — Les marques de fabrique dont les propriétaires résidant dans l'un des deux Etats, voudront assurer la garantie de leurs droits dans l'autre, devront respectivement être déposées en double exemplaire : à Paris, au Greffe du Tribunal de Commerce de la Seine ; à Washington, au Bureau des Patentes » (1).

En 1871, dans le Traité avec l'Allemagne, et en 1872 dans celui avec l'Autriche, les sujets allemands et autrichiens furent garantis à l'égard des marques de fabrique

1. Convention de 1869 avec la France, *United States Treaties* 1904, p. 273, *Journal de Droit International Privé*, 1879, p. 421.

et de commerce « la même protection que les citoyens naturels ».

Quand la légalité de ces mesures fédérales fut mise en question la situation juridique se compliqua. Le proposé américain d'un marchand de champagne français, dont la marque avait été déposée de la manière indiquée par l'accord de 1869 avec la France et la loi fédérale de 1870, assigna un contrefacteur, un citoyen du même Etat que le demandeur, devant le « *Circuit Court* » fédéral. Il demanda l'application de la peine prescrite par la loi de 1876 en plus des dommages-intérêts. Les moyens allégués furent la Convention de 1869 et les lois de 1870 et 1876. Le défendeur proposa l'exception d'incompétence pour le motif que les lois étaient illégales. Le litige s'élevait entre citoyens du même Etat et le tribunal fédéral n'avait été saisi de l'affaire que parce qu'on mettait en question un traité et une loi fédérale. Si la Convention n'était pas encore en vigueur en droit national et la loi était illégale, la juridiction de la Cour tomberait. Le « *Circuit Court* » déclara les lois illégales (1). Mais la question fut portée devant la Cour Suprême pour instruire le « *Court Circuit* » sur la réponse correcte. Cette Cour répondit à la question posée par le « *Circuit Court* », que les lois étaient bien illégales pour les motifs : 1° L'Article de la Constitution fédérale sur les brevets d'invention et la propriété littéraire n'embrassait pas les marques de fabrique et de commerce ; 2° l'Article de la Constitution Fédérale sur le commerce étranger, entre Etats et avec les Indiens, n'autorisait que la réglementation des marques de fabriques employées dans ce commerce ; 3° les lois de 1870 et 1876 réglementaient toutes les mar-

1. Leedendorfer-Flint, 5 Federal Reporter 740 (1878).

ques de commerce et on ne pouvait pas effectivement séparer les clauses illégales des clauses valables. La Cour annula donc les lois. Elle refusa de statuer sur la question du Traité, mais il semble qu'elle estimait que les lois avaient pour but d'exécuter le Traité et que puisque les lois étaient illégales, le Traité attendait encore l'exécution du Congrès avant de devenir une règle de droit national (1). Le « *Circuit Court* » avait donc correctement déclaré son incompétence. Cependant, l'arrêt n'indiqua pas que le propriétaire de la marque de fabrique était sans protection. Il avait encore ses remèdes de droit commun.

En 1881 et 1905 le Congrès vota des autres lois sur les marques de fabrique et de commerce. Une personne domiciliée aux Etats-Unis ou une personne dont le pays d'origine accordait, conformément à un traité, la réciprocité, peut enregistrer sa marque employée dans le commerce étranger, entre Etats ou avec les Indiens et jouit d'une action en justice pour les protéger. Il y a aussi la Convention de l'Union Industrielle de 1883, dont les Etats-Unis font partie, qui accorde l'égalité complète de droits en matière de marque de fabrique et de commerce entre les ressortissants de chacun des Etats contractants dans tous les autres Etats compris dans l'Union (2). Les étrangers possédant des marques de fabrique et de commerce jouissent donc actuellement aux Etats-Unis de trois classes de remèdes juridiques: 1° L'action en justice autorisée par les lois des Etats pour les marques de fabrique et de commerce; 2° l'action en justice autorisée par la loi fédérale de 1905 pour les marques employées dans le commerce étranger, entre Etats

1. The Trade Mark Cases, 108 U. S. 82 (1879).

2. La Convention d'Union Industrielle, 1883, *United States Treaties*, 1904, p. 834.

et avec les Indiens; 3° les actions autorisées par les traités.

L'Article I de la Convention de 1869 avec la France interdit les contrefaçons des marques de fabriques et de commerce et donne une action en justice pour sanctionner ces droits. L'Article II stipule l'enregistrement au Bureau des Patentes. Mais puisque la loi fédérale de 1870 est illégale et les lois de 1881 et 1905 ne concernent que l'enregistrement des marques de fabriques et de commerce employées dans le commerce étranger, entre Etats ou avec les Indiens, il n'est pas possible aux Français de faire l'enregistrement des marques employées dans le commerce local. Peuvent-ils alors intenter une action en vertu du Traité. Il semble que oui, car l'Article II est déclaratif non attributif de la propriété de la marque. Donc, d'autres moyens de preuve seraient admissibles pour établir l'existence du droit. Mais une autre question s'impose. La Convention a-t-elle une valeur comme règle de droit en droit national? La Cour Suprême dans les « *Trade Mark Cases* » semble incliner vers l'idée qu'il faut une loi pour mettre à exécution le Traité. La question n'est pas tranchée et ne le sera probablement pas aussi longtemps que les lois des Etats eux aussi accorderont une action pour protéger les marques employées dans le commerce local. Mais les termes du Traité ne sont pas ceux d'un contrat exécutoire et selon la règle de Foster-Neilson, le Traité doit donc opérer de plein droit. La loi de 1870 n'indique pas le contraire puisqu'elle embrasse bien des choses en outre de mettre à exécution des traités antérieurs. D'ailleurs, les lois peuvent mettre en œuvre les traités même si ceux-ci sont exécutoires sans loi. Le vote d'une loi n'est pas conclusif sur la question de l'exécution *ex proprio vigore* de l'accord. Il semble donc que les Français pourraient se fonder sur la

Convention telle qu'elle existe pour protéger par une action en justice leurs marques employées dans le commerce de toute sorte.

Quant à la protection accordée par la Convention de l'Union Industrielle de 1883, l'Attorney General Miller rendit, en 1889, une opinion déclarant qu'elle n'opérait pas de plein droit mais qu'il fallait une loi du Congrès (1). Ainsi, avant le vote de la loi mettant en exécution le Traité, le caveat pour son brevet d'invention fut refusé à un Suisse par le « *Patent Office* » pour le motif que la Convention de 1883 devait être rendue exécutoire par une loi avant qu'elle ne fût obligatoire dans le territoire de l'Union (2). Les étrangers peuvent aujourd'hui réclamer devant les tribunaux la protection garantie par la Convention.

Le conflit entre les traités et les lois des Etats ne se présente actuellement que rarement. Les raisons sont celles-ci : 1° Les lois des Etats sont de nature supplémentaire et en harmonie, non pas en opposition avec les droits accordés par les traités ; 2° les marques de fabriques étrangères sont pour la plupart employées dans le commerce étranger et se trouvent donc soumises aux lois fédérales ; 3° le défendeur soulève généralement un moyen de fait plutôt qu'un moyen de droit. A propos des lois fédérales le conflit au contraire se présente. Mais si dans l'avenir les Etats modifiaient leurs lois dans un sens hostile aux étrangers, alors le conflit se présenterait entre de telles lois et les traités accordant aux étrangers les mêmes droits dont jouissent les citoyens et ceux concédant une action spéciale en justice. Le conflit

1. *Opinions of the Attorney General*, t. 19, p. 273, Miller, Atty. Gen.

2. *La Propriété Industrielle de Berne*, 1^{er} janvier 1889, p. 85.

même alors ne se présenteraient qu'à propos des marques employées dans le commerce de l'Etat, puisque la loi fédérale réglemente les autres marques.

Il est probable que les Etats ne pourraient pas concéder des faveurs spéciales aux citoyens et non aux étrangers, à l'égard des marques de fabriques et de commerce. Il est vrai que la jurisprudence admet que des lois accordant des faveurs ne violent pas les traités concédant aux étrangers les mêmes droits, libertés et privilèges dont jouissent les citoyens. Mais on doit rappeler que les lois qui ont pu favoriser exclusivement certaines classes de citoyens sont des lois sur des matières de propriété collective des citoyens ou d'occupations ayant un intérêt public. Une distinction entre personnes quant à leurs droits sur les marques de fabrique et de commerce serait une violation de la protection égale des lois garantie par la plupart des traités et par le XIV^e Amendement.

SECTION XVIII

Les traités de cession de territoire aux Etats-Unis et la législation des Etats.

Le conflit entre les traités de cession de territoire et la législation des Etats s'est présenté rarement parce que seuls les territoires cédés déjà depuis longtemps ont été érigés en Etats. Cependant, la question du conflit s'est posée à propos de l'Etat de la Louisiane. Le Traité de 1803, par lequel la France céda la Louisiane aux Etats-Unis, contenait, dans l'Article II, la stipulation suivante :

« Dans la cession faite par l'article précédent, sont comprises les îles adjacentes dépendant de la Louisiane, les emplacements et places publiques, les terrains vacants, tous les bâtiments publics, fortifications, casernes et autres édifices qui ne sont la propriété d'aucun individu » (1).

L'Etat de la Louisiane fut admis à l'Union sans réservations en faveur des droits de propriété du Gouvernement Fédéral. La ville de Nouvelle-Orléans vota une ordonnance autorisant la vente des lots de terres dans certaines propriétés inoccupées sur lesquelles la ville avait un usufruit.

1. Traité de 1803 avec la France ; *United States Treaties* 1904, p. 257 ; De Clercq, *Recueil des Traités de la France*, t. II, p. 59.

Le Gouvernement Fédéral déposa une requête auprès des tribunaux fédéraux pour le « *Writ of Injunction* » afin d'empêcher la vente en déclarant que la nue-propriété lui appartenait en vertu du Traité de 1803. La Cour Suprême refusa la demande pour le motif que les Etats-Unis en admettant l'Etat de la Louisiane à l'Union sans conditions quelconques avaient cédé à l'Etat tous les droits qui accompagnent généralement la souveraineté d'un Etat. Par conséquent, la nue-propriété sujette à l'usufruit de la ville avait été cédée à l'Etat. La Cour déclara que les Etats-Unis ne peuvent pas réclamer en vertu d'un traité un pouvoir excédant ceux permis par la Constitution (1). Mais en admettant un Etat à l'Union, les Etats-Unis peuvent faire des réserves en faveur des droits de propriété fédéraux, pourvu que les stipulations en le privant d'un droit ne rendent pas l'Etat au point de vue politique dans une situation d'infériorité vis-à-vis des autres Etats.

1. New-Orleans-United States, 10 Peters 662 (1836).

SECTION XIX

Les traités passés avec les tribus indiennes et la législation des Etats.

Jusqu'en 1871, les nations indiennes furent compétentes à passer des traités avec le Gouvernement Fédéral. Elles ont aussi toujours été soumises au contrôle législatif du Congrès en vertu de la clause de la Constitution qui délègue la réglementation du commerce avec les tribus indiennes aux Etats-Unis. A l'égard des Etats de l'Union, les nations indiennes, aussi longtemps que le gouvernement de la tribu existe, constituent des états étrangers. A l'égard des Etats-Unis, ils sont au contraire des nations domestiques dépendantes. En vertu du droit de découverte et de possession effective, le titre de propriété de tout le continent passa aux nations européennes qui colonisèrent le pays. Mais les Indiens furent reconnus dans les colonies anglaises investis d'un droit d'occupation un peu analogue à l'usufruit. Quand les colonies se séparèrent de la Grande-Bretagne, le droit de la Couronne, comparable à la nue-propriété grevé du droit d'usufruit des Indiens, passa aux Etats dans les juridictions desquels les terres se trouvaient. Quant aux territoires cédés par les Etats aux Etats-Unis, la nue-propriété passa au Gouvernement Fédéral. Le droit d'usufruit des Indiens

ne peut terminer que par l'abandon ou par la cession au détenteur de la nue-propriété. Le droit d'usufruit peut être cédé par un Indien à un particulier.

L'Etat de la Caroline Septentrionale, en 1800, céda à un citoyen de l'Etat la nue-propriété grevée des droits des Indiens. Le Traité de 1819 avec les « *Cherokees* » (1) contenait une cession de la part des Etats-Unis de la nue-propriété de la réserve en remplacement du simple droit d'usufruit. La question du conflit se posa de savoir si le droit du particulier, fondé sur la loi de l'Etat, ou le droit des Indiens, fondé sur le Traité, devait prévaloir. La nue-propriété appartenait originairement à l'Etat puisque les tribus étaient dans sa juridiction territoriale. La Cour Suprême de Tennessee déclara que le Traité dépouillait la nue-propriété concédée par l'Etat et que la Puissance Contractante des Etats-Unis était compétente pour priver les particuliers de droits de propriété (2). Une question analogue se posa à l'égard du Traité de Tellico passé en 1798 avec les Indiens de la Nation « *Cherokee* ». L'Etat de la Caroline Septentrionale, en 1783, céda certaines propriétés à un particulier sans rien dire dans l'acte du droit d'usufruit des Indiens. Le Traité reconnaissait le droit Indien sur la réserve. La Cour Suprême, en appel, trancha la question des droits du soi-disant propriétaire qui réclamait la pleine propriété cédée par l'Etat, en faveur du droit d'usufruit des Indiens (3).

Le conflit se présenta aussi à l'égard d'une loi de Georgie qui stipulait qu'il fallait une licence pour en-

1. Les Traités conclus avec les nations indiennes sont tous répertoriés dans *The Revision of Indian Treaties* 1873.

2. Cornet-Winton's Lessee, 2 Yerger (Tenn.) 143 (1826).

3. Lattimer-Poteet, 14 Peters 4 (1840).

trer sur le territoire indien. Plusieurs traités avaient été passés avec ces Indiens. Un missionnaire entra avec le consentement des Indiens mais sans la licence prévue par la loi. Il fut condamné par les tribunaux de l'Etat. En appel à la Cour Suprême le jugement fut réformé. Le motif de la Cour fut que les traités fédéraux reconnaissant l'autonomie des Indiens et les lois fédérales réglementant le commerce indien empêchaient l'Etat d'exercer un contrôle politique sur le territoire indien (1). Il fut pourtant décidé autrement dans un conflit entre le Traité de 1842 avec les « *Senecas* » et une loi de New-York votée en 1821. La loi édictait une peine contre toute personne qui ferait intrusion sur les terres appartenant aux Indiens ou occupées par eux. Le Traité contenait la stipulation que les Indiens céderaient leur propriété à deux citoyens quand certaines conditions préalables auraient été remplies. Les citoyens entrèrent sur la propriété avant que les Indiens l'eussent évacuée et avant même que les conditions de la cession eussent été remplies. Ils furent poursuivis devant les tribunaux de l'Etat de New-York et condamnés. La Cour d'Appel de l'Etat déclara que la loi de l'Etat n'était point contraire au Traité avec les Indiens, car, en fait, les Indiens étaient encore en occupation effective et c'étaient les intrusions sur toutes terres occupées ou possédées par les Indiens qui étaient prohibées par la loi. Il fut aussi déclaré que les Etats pouvaient exercer un contrôle sur leurs propres citoyens pour empêcher les violations des droits des Indiens (2). On peut dire, quant aux lois des Etats de nature politique, que l'Etat peut punir ses propres

1. Worcester-Georgia, 6 Peters 515 (1832).

2. People-Dibble, 16 New-York 203 (1857).

citoyens pour les actions commises en territoire indien et peut étendre l'application de ses lois criminelles sur le territoire indien, à moins que de telles dispositions ne soient prohibées par la loi du Congrès admettant l'Etat à l'Union, ou par un Traité avec les Indiens, ou par une loi du Congrès réglémentant le commerce indien (1). Mais les lois criminelles d'un Etat ne s'étendent pas aux Indiens demeurant dans une réserve lorsque le gouvernement autonome de la tribu subsiste (2).

La question du conflit s'est présentée également à propos de la cession judiciaire de la propriété des Indiens après saisie-exécution immobilière. Un traité avec les Indiens d'Indiana stipulait que la propriété indienne ne devait pas être cédée sans le consentement du Président des Etats-Unis. Un Indien objecta que la vente faite par les officiers de l'Etat sur une saisie-exécution immobilière était illégale. Le « *Circuit Court* » déclara que la prohibition de céder s'appliquait seulement aux cessions volontaires et non aux cessions par opération de la loi (3). On doit critiquer ce jugement pour le motif que la stipulation contre la vente dans les traités, existe justement pour protéger les Indiens contre leur imprévoyance. Si une vente sur saisie-exécution immobilière est valable, il serait très facile par collusion de priver les Indiens de leurs moyens de vivre. Pourtant, la même jurisprudence fut adoptée par les tribunaux fédéraux dans l'Etat de Tennessee. Le Traité de 1834 avec les « *Chickasaws* » stipulait que leurs propriétés ne devaient pas être « vendues, louées ou disposées ». Sur une saisie-exécution immobilière la propriété fut vendue. Le « *Circuit*

1. State-Doxtater, 47 Wisconsin 284.

2. State-Campbell, 54 Minnesota 356.

3. Lowry-Weaver, Federal Cases 8584 (1846).

Court » déclara que la vente était légale parce que le Traité ne prohibait que les cessions volontaires (1). On doit critiquer cet arrêt encore plus vivement que l'autre, puisque presque tous les mots anglais signifiant un changement quelconque de propriétaire avaient été employés.

Des questions un peu analogues ont été soulevées quant aux ventes par l'Etat de la propriété indienne pour défaut de paiement d'impôts. Le Traité de 1854 avec les « *Miamis* » déclarait que la propriété indienne ne devait pas être « sujette à saisie-arrêt, vente, saisie-exécution ou forfaiture ». Un traité de la même année avec les « *Shawnees* » et les « *Weas* » leur céda des propriétés avec la stipulation qu'elles ne devaient pas être vendues ou cédées sans le consentement du Secrétaire de l'Intérieur. L'Etat de Kansas frappa d'impôt la propriété indienne et faute de paiement institua les procédés judiciaires préparatoires à la vente. Les Indiens demandèrent des tribunaux de l'Etat le « *Writ of Injunction* » pour empêcher la vente. Il fut refusé à l'égard des « *Shawnees* » et des « *Weas* » pour le motif que les restrictions s'appliquaient seulement à des cessions volontaires et non à des ventes en vertu de lois pour le non paiement d'impôts. Quant aux « *Miamis* », le motif donné fut que seules la saisie-exécution et la cession volontaire étaient prohibées par leur Traité. En appel devant la Cour Suprême le « *Writ of Injunction* » fut accordé aux trois nations pour le motif que toute cession, volontaire ou par contrainte, était également interdite par les Traités (2). Une question analogue fut jugée en même temps par la Cour Suprême sur la demande des Indiens de l'Etat de New-

1. Love-Pamplin, 21 Federal Reporter 755 (1884).

2. The Kansas Indians, 5 Wallace 737 (1866).

York. Le Traité de 1794 stipulait que : « Les Etats-Unis reconnaissent que toute la propriété située dans les frontières antérieurement mentionnées appartient à la nation « *Seneca* » et les Etats-Unis ne la réclameront jamais et ne troubleront jamais la nation « *Seneca* »... dans son emploi et jouissance ininterrompu ; mais au contraire elle restera la leur jusqu'à ce qu'elle se décide à la vendre aux particuliers des Etats-Unis qui possèdent le droit de l'acheter ». L'Etat de New-York, en 1841, frappa cette propriété d'impôt, et, faute de paiement, commença les procédés juridiques préparatoires à la vente. La loi de New-York différait de la loi du Kansas en ce que la vente de la propriété « *Seneca* » devait être simplement une vente de la nue-propriété, laissant les Indiens dans leurs droits d'usufruit. La Cour Suprême, statuant en appel sur le refus des tribunaux de l'Etat à accorder le « *Writ of Injunetion* », accorda le « *Writ* ». Le motif du jugement fut que le Traité avec les Senecas reconnaissait dans la nation un droit de propriété plus étendu que le simple droit d'usufruit, que, par conséquent la vente de la propriété même sous condition de respecter l'usufruit des Indiens était une violation du Traité qui prohibait tous empêchements à l'emploi et à la jouissance ininterrompue et qui accordait le droit de vendre la propriété (1). En 1860, un traité fut conclu avec les « *Sacs* » et les « *Foxes* » dans lequel le Gouvernement Fédéral accorda certaines propriétés aux Indiens métis sous condition que les propriétés ne devaient pas être cédées, sauf aux Etats-Unis ou à un membre de la tribu. Un autre traité fut conclu, en 1867, qui accorda la pleine propriété aux métis et accorda d'autres propriétés aux Indiens

1. The New York Indians, 5 Wallace 761 (1866).

non métis. Le Traité de 1867 stipulait en termes généraux que les propriétés concédées étaient inaliénables sans le consentement du Secrétaire de l'Intérieur. L'Etat du Kansas frappa d'impôt les propriétés des métis et les vendit pour défaut de paiement. Dans un procès entre un métis et les commissaires de l'Etat, la Cour Suprême, en appel, déclara que la vente était valable. Le motif donné fut que la restriction contre la cession n'existait pas à l'encontre des métis, car la restriction au droit de vente était applicable seulement aux propriétés accordées par le Traité, et les propriétés des métis avaient été accordées par le traité antérieur et simplement élargies quant au titre par le Traité de 1867 (1). Dans le Traité de 1818 avec les « *Miamis* » certaines terres furent accordées au chef de la tribu en pleine propriété. L'Etat d'Indiana la frappa d'impôt et la vendit pour défaut de paiement. Le « *Circuit Court* » déclara que la vente n'était pas valable. Mais le motif fut entièrement différent dans cette affaire de ceux invoqués dans les précédentes. L'acte du Congrès admettant à l'Union l'Etat d'Indiana avait stipulé comme condition que l'Etat respecterait à l'égard des Indiens les clauses de l'ancienne « *North-west Ordinance of 1787* ». Selon les termes de cette ordonnance fédérale « la plus complète bonne foi sera toujours observée à l'égard des Indiens ; leurs terres et propriétés ne seront jamais prises sans leur consentement ». La Cour déclara donc que la prohibition de prendre la terre indienne s'étendait à la vente pour défaut de paiement d'impôts (2).

Le conflit se présenta sous un autre jour quant aux impôts

1. *Pennock-Commissioners*, 103 U. S. 44 (1880).

2. *Wau-pe-Man-Qua-Aldrich*, 28 Federal Reporter 497 (1886) ; En sens analogue : *Board of Commissioners-Simons*, 28 Northeastern (Ind.) 20 (1891).

frappant non la propriété indienne mais la propriété de citoyens dans le territoire indien. Le Traité de 1868 avec les « *Shoshonees* » et les « *Bannocks* » déclarait que les Indiens auraient l'emploi et l'occupation non troublée de la réserve et que seulement certains officiers du Gouvernement Fédéral seraient autorisés à venir dans leurs territoires. Mais avec le consentement des Indiens, l'autorisation fut accordée de faire traverser la réserve par un chemin de fer. L'Etat de Utah frappa d'impôt la propriété de la Compagnie de chemin de fer. La Cour Suprême des Etats-Unis, en appel, déclara que l'Etat pouvait frapper d'impôt la Compagnie à l'égard de cette partie de la voie qui traversait le territoire indien. Il fut déclaré que la juridiction de l'Utah ne s'étendait pas jusqu'à déroger aux droits de propriété concédés par le Traité, mais néanmoins en ce qui concerne tous les objets non prévus par cet accord, l'Etat avait un contrôle gouvernemental. La charge publique imposée à un chemin de fer ne portait aucune atteinte à la liberté d'occupation des Indiens (1). Il paraît aussi qu'une assignation ou un acte judiciaire peut être signifié sur la réserve à un défendeur. On peut faire la critique quant à cette dernière conclusion que la liste de personnes autorisées par le Traité à s'introduire sur le territoire ne comprend pas les personnes chargées de signifier les actes, mais seulement les officiers gouvernementaux fédéraux chargés de l'administration des relations entre les Etats-Unis et la tribu. Une question d'impôt analogue se présenta à propos du Traité de 1868 avec les « *Grows* ». L'accord établissait seulement une réserve pour la tribu. L'Etat de

1. Utah and Northern Railroad Company-Fisher, 116 U. S. 28 (1885).

Montana fut admis à l'Union en 1889 à la seule condition que l'Etat ne devrait céder ni les propriétés publiques non appropriées par des particuliers, ni les terres possédées ou occupées par les Indiens. Montana frappa d'impôt la propriété mobilière située sur la réserve appartenant à des personnes autres que les Indiens. Le « *Circuit Court* » déclara que la loi était valable parce que la compétence de l'Etat était limitée seulement par les conditions précitées et l'impôt sur la propriété mobilière de citoyens dans le territoire indien ne portait aucune atteinte à l'usufruit exclusif et non troublé de ceux-ci (1). La même question fut soulevée à l'égard du Traité de 1828 et de 1835 avec la nation « *Cherokee* ». Les accords stipulaient que jamais à l'avenir les terres des Indiens ne devaient être placées, sans leur consentement dans les limites territoriales ou sous la juridiction d'un Etat ou Territoire. En 1891, le Congrès organisa le gouvernement du Territoire d'Oklahoma et accorda une juridiction sur les propriétés indiennes avec la condition unique que les droits des Indiens protégés par les traités fussent respectés. En 1895, le Territoire frappa d'impôt les troupeaux paissant dans la réserve appartenant à des personnes autres que les Indiens. La Cour Suprême déclara qu'un impôt sur les troupeaux appartenant à des citoyens, qui avaient loué le privilège de garder leurs troupeaux sur la réserve, n'était pas un impôt sur les Indiens (2).

Les traités avec les Indiens se sont aussi trouvés en conflit avec les lois des Etats autorisant la vente de spiritueux. Le Traité de 1863 avec les Indiens « *Red Lake* » et

1. Truscott-Hurlbutt Land and Cattle Company, 75 Federal Reporter 60 (1896).

2. Thomas-Guy, 169 U. S. 264 (1897).

« *Pembina* » stipulait que dans les territoires cédés par les Indiens aux Etats-Unis les spiritueux ne devaient pas être vendus jusqu'à ce que le Congrès ou le Président en décide autrement. Le but était d'empêcher l'introduction des boissons alcooliques dans les réserves en violation des lois. En 1857, Minnesota fut admis à l'Union et le territoire cédé par les Indiens devint un Comté de l'Etat. En conformité avec les lois de l'Etat, qui ne contenaient point de prohibition contre la vente de spiritueux dans ces comtés, des boissons alcooliques furent vendues dans le territoire cédé. Les Etats-Unis saisirent 43 litres d'eau-de-vie. Le propriétaire intervint dans l'action intentée par les Etats-Unis pour prononcer la confiscation. Le tribunal de l'Etat rendit un jugement refusant la confiscation. En appel à la Cour Suprême la saisie fut déclarée valable et le jugement réformé. Le propriétaire prétendait que Minnesota, en tant qu'Etat souverain, pouvait librement accorder le droit de vente des spiritueux sur son propre territoire. La Cour Suprême répondit à cet argument que le Traité ne portait aucune atteinte à la souveraineté de l'Etat puisque le Congrès, en réglementant le commerce indien, pouvait stipuler la même prohibition par une loi (1). La question fut soulevée de nouveau à l'égard du Traité de 1855 avec les « *Chippewas* ». Mais ce traité étant antérieur à l'acte du Congrès admettant l'Etat, il fut décidé que la vente pouvait avoir lieu dans ce territoire, car l'Etat avait été admis à l'Union sans condition (2).

Les lois édictées par les Etats pour la protection du gibier se sont trouvées aussi en conflit avec les traités indiens.

1. United States-43 Gallons of Whisky, 93 U. S. 188 (1876).

2. Gearlds-Johnson, 183 Federal Reporter 611 (1912).

C'est ainsi que la loi de Wyoming, votée en 1895, interdisant la chasse pendant une certaine saison, se trouva en conflit avec le Traité de 1868 avec les Indiens de la tribu « *Bannock* ». Le Traité autorisait les Indiens à chasser en dehors de la réserve sur toutes les terres publiques des Etats-Unis non occupées par des particuliers. Un Indien fut condamné pour violation de la loi et le « *Writ of Habeas Corpus* » fut accordé par le « *Circuit Court* ». A l'audience, l'Indien fut libéré pour le motif que la loi de l'Etat ne lui était pas applicable puisqu'il avait le droit de chasse garanti par le Traité (1). L'« *Attorney General* » de l'Etat porta l'appel devant la Cour Suprême. Celle-ci refusa de libérer le prisonnier. Elle déclara, en réformant le jugement, que l'acte admettant l'Etat de Wyoming à l'Union en 1890 n'avait stipulé aucune condition en faveur des droits des Indiens. La Cour en conclut que le Traité avec les Indiens avait été abrogé implicitement par la loi subséquente et que l'Indien n'avait donc plus le droit de chasser en violation de la loi de l'Etat (2). On doit critiquer sévèrement cet arrêt pour le motif qu'une loi générale postérieure ne doit pas abroger implicitement une stipulation spéciale antérieure contre les intentions à la fois du Congrès et des parties au traité.

1. In re Race Horse, 70 Federal Reporter 598 (1894).

2. Ward-Race Horse, 163 U. S. 504 (1894).

SECTION XX

Les accords diplomatiques et militaires et la législation des Etats.

Quant aux accords internationaux qui ne sont pas des traités dans le sens constitutionnel, c'est-à dire des ententes qui ne sont pas soumises à l'approbation du Sénat et ratifiés, le conflit avec la législation des Etats ne paraît pas s'être présenté. La raison est peut-être que ces accords portent sur des affaires de négociations diplomatiques et d'ententes militaires et ne peuvent donc toucher que rarement les droits des particuliers dans le territoire même des Etats de l'Union. Mais si le cas se présentait, on ne peut guère douter de la solution du conflit. L'Article VI de la Constitution n'est pas applicable à ces accords, dont ils n'ont pas de condition juridique de règle de droit en droit national. Avant le vote d'une loi du Congrès, ils ne sont que de simples contrats entre nations. S'ils ont été valablement conclus, ils peuvent invoquer le principe constitutionnel que tout acte fédéral valable est la loi suprême dans ce sens qu'il est obligatoire en droit national à la nation, d'exécuter l'accord. Mais même à cet égard des doutes subsistent ; car l'opinion a été émise que ces accords n'obligent pas la nation, ou tout au plus obligent-ils le

Secrétaire d'Etat qui les a conclus (1). C'est une opinion qui paraît erronée en logique, mais qui est néanmoins entrée dans la jurisprudence. En cas de conflit entre un accord non soumis au Sénat et une loi d'un Etat les tribunaux se verraient donc obligés d'appliquer aux questions en litige la solution donnée par la loi de l'Etat.

1. Voir : U. S. *Notes to Dominican Republic*, t. I, p. 41 ; *United States-Frelinghuysen*, 2 Mackey 299 ; *Foreign Relations* 1887, p. 274 ; *United States Treaties and Conventions*, 1889, p. 50 ; *Senate Document* 194, 47th Congress, 1st Session, p. 82-87.

VU :

Le Président,
E. CHAVEGRIN.

VU :

Pour le doyen :
L'Assesseur,
CH. MASSIGLI.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le vice-recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

